DOCUMENT n° 354

Une évaluation du programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers

de

K. E. A. de Silva

Les résultats contenus dans ce "Document" demeurent l'entière responsabilité de l'auteur (des auteurs) et, en tant que tels, n'ont pas reçu l'adhésion des membres du Conseil économique du Canada.

La série "Documents" contient des documents de travail dont le Conseil fait une diffusion restreinte, dans leur version d'origine, en vue de susciter des commentaires de la part de spécialistes.

Discussion Papers are working documents made available by the Council, in limited number and in the language of preparation, to interested individuals for the benefit of their professional comments.

Toute demande de permission pour reproduire ce document, en tout ou en partie, doit être adressée au :

Directeur des publications
Conseil économique du Canada
Case postale 527
Ottawa (Ontario)
K1P 5V6

ISSN-0225-8021

août 1988

92-04755/

Abstract

An economy is constantly subject to various economic changes, some generated from outside and others from within. Examples of such changes include trade liberalization, technological change, changes in consumer tastes, and input price changes such as the energy price increases during the 1970s. Since firms in some industries are able to respond to these changes much less rapidly than others, adjustment problems may occur. In this context, it would be useful to know how adjustment policies have worked in the past. The pulp and paper industry is one of the few industries which had an adjustment policy tailored to its specific needs. Hence an analysis of PPMP may provide valuable lessons regarding the designing and implementation of adjustment policies.

During the 1970s, the pulp and paper industry experienced a slowdown in demand which had an adverse effect on the economic performance of the industry. The deceleration in the growth of exports was caused by a rapid increase in costs which reduced the industry's international competitiveness. The federal and provincial governments believed that the slump in the industry was due to a capital shortage. This led to the establishment of PPMP in 1979. The program lasted until 1984 and approximately $544 million (current dollars) was spent in subsidies. The main objective of PPMP was to promote the international competitiveness of the industry through the modernization of mills. Other objectives included pollution abatement and energy conservation. All the pulp and paper producing regions, except British Columbia, participated in the program.

A capital subsidy such as PPMP can be justified if there is an imperfection in the capital market which prevents the industry from attracting capital. However, the evidence shows that this was not the case with the pulp and paper industry. Indeed, an evaluation of the various arguments advanced in favour of PPMP leads to the conclusion that there was no valid rationale for the program. The study also looked at the issue of incrementality -- that is, whether PPMP led to an increase in investment which would not have occurred otherwise. The evidence indicates that the impact of the program on investment was not significant. Nor did the subsidies go to the older mills where modernization may not have been undertaken. Finally, the study found that a considerable portion of the benefits of the program spilled over to the pulp and paper machinery and equipment manufacturers. This is because of a provision in PPMP requiring subsidy recipients to purchase parts and equipment from domestic sources. Since domestic parts manufacturers have higher costs of production than foreign manufacturers, the Canadian content requirement made it more difficult for the pulp and paper industry to maintain its international competitiveness. On balance, then, the evidence shows that PPMP had no valid rationale, was not incremental, and

did little to achieve its principal objective of making the industry internationally competitive through modernization.

The main lesson to be learned from the experience with PPMP is that a strategy of targeting capital assistance to specific firms or picking winners simply does not work.

Résumé

Toute économie évolue constamment selon des changements venant de l'extérieur ou de l'intérieur. Citons entre autres, la libéralisation des échanges, le progrès technologique, les changements dans les goûts des consommateurs et les variations du prix des facteurs, comme par exemple les augmentations des prix de l'énergie durant les années 70. Vu que les entreprises de certaines industries peuvent réagir à ces changements beaucoup moins rapidement que d'autres, des problèmes d'adaptation risquent de se produire. Dans ce contexte, il serait utile de savoir comment les politiques d'adaptation ont fonctionné dans le passé. Par exemple, l'industrie des pâtes et papiers était l'une des rares à jouir d'une politique d'adaptation conçue en fonction de ses besoins particuliers. Une analyse du Programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers (PMIPP) pourrait donc fournir des leçons utiles sur la conception et la mise en oeuvre de politiques d'adaptation.

Durant les années 70, l'industrie des pâtes et papiers a connu un ralentissement de la demande qui a fait tort à sa performance économique. La baisse du taux de croissance des exportations a été causée par une augmentation rapide des coûts, qui a eu pour effet de réduire la compétitivité de l'industrie sur les marchés mondiaux. Les autorités fédérales et provinciales ont estimé alors que ces difficultés étaient attribuables à une pénurie de capitaux. Voilà pourquoi elles ont créé, en 1979, le Programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers. Le programme a duré jusqu'en 1984, et environ 544 millions de dollars (courants) ont été versés en subventions durant cette période. Le principal objectif était de rehausser la compétitivité internationale de l'industrie en modernisant ses usines. La lutte contre la pollution et la conservation de l'énergie figuraient aussi comme objectifs secondaires. Toutes les régions productrices de pâtes et papiers, à l'exception de la Colombie-Britannique, ont participé au programme.

Les subventions en capital, du genre de celles qui ont été versées en vertu du Programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers, sont justifiables lorsqu'il existe une imperfection dans le marché des capitaux qui empêche l'industrie d'attirer du capital. Mais les données indiquent que tel n'était pas le cas de l'industrie des pâtes et papiers. Une analyse des divers arguments invoqués en faveur du programme mène plutôt à la conclusion que celui-ci n'avait vraiment pas sa raison d'être. L'auteur se demande ici également si le programme a donné lieu à un accroissement de l'investissement qui ne se serait pas produit autrement. Or, il semble évident que l'effet du programme sur l'investissement n'a pas été appréciable. Les subventions n'ont pas non plus été versées aux vieilles usines ayant besoin d'être modernisées et qui ne l'auraient peut-être pas été autrement. Enfin, l'auteur a constaté qu'une part considérable des avantages

du programme est allée aux fabricants de machines et d'équipement, en raison d'une disposition du programme exigeant que les bénéficiaires achètent leurs pièces et leur équipement de sources canadiennes. Or, comme les coûts de production sont plus élevés pour les fabricants locaux de pièces que pour les fabricants étrangers, cette exigence de contenu canadien a compliqué la tâche de l'industrie des pâtes et papiers et a nui à ses efforts en vue de maintenir sa compétitivité internationale. Il ressort donc de l'étude que le Programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers n'avait pas sa raison d'être, qu'il n'a pas eu pour effet d'accroître l'investissement, et que son premier objectif, qui était de rendre l'industrie plus concurrentielle sur les marchés mondiaux en modernisant les usines, n'a pas été atteint.

La grande leçon à tirer de l'expérience du Programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers est qu'une stratégie consistant à dispenser de l'aide en capital à des entreprises particulières ou à sélectionner des bénéficiaires est nécessairement vouée à l'échec.

Table des matières

	page
Avant-propos	vii
Remerciements	ix
1 Introduction	1
2 Un aperçu de l'industrie des pâtes et du papier	9
3 Le programme de modernisation	121
4 Évaluation du programme de modernisation	179
5 Résumé et conclusion	243

Avant-propos

De façon constante, l'économie canadienne est soumise à un important processus d'adaptation et les forces du changement obligent sans cesse les travailleurs et les entreprises à réagir. Toutefois, pour certaines régions, certaines industries ou certains groupes de travailleurs, le fardeau de l'adaptation paraît intolérable. C'est alors que l'État doit intervenir et adopter des politiques sectorielles.

Dans le cadre du projet du Conseil sur l'adaptation dans le secteur manufacturier, des études de cas ont été effectuées sur quelques-unes des plus importantes politiques sectorielles pour les industries vulnérables à la concurrence internationale. Quant au présent document, il porte sur le Programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers, programme fédéral-provincial de subventions qui visait à inciter les entreprises à accroître leur dépenses de modernisation de leurs usines et de leur équipement, à lutter contre la pollution et à contribuer à la conservation de l'énergie. Sa principale conclusion est que pratiquement aucune des considérations d'efficacité et d'équité ne justifiait les subventions à la modernisation des usines, objectif auquel la majeure partie du demi-milliard de dollars affectés à ce programme a été consacrée. Cette étude contient une description détaillée des facteurs qui ont pu nuire à la réussite du programme.

L'auteur, K.E.A. deSilva, fait partie du personnel de recherche du conseil.

Judith Maxwell
Présidente

juillet 1988

Remerciements

Tout en les dégageant de toute responsabilité quant au contenu de l'analyse, l'auteur tient à remercier P. K. Gorecki, P. S. Rao, W. T. Stanbury, ainsi que deux lecteurs anonymes pour leurs commentaires et suggestions utiles. Il désire aussi exprimer tout spécialement sa gratitude au personnel de la Direction des produits forestiers du ministère de l'Expansion industrielle régionale, entre autres à J. Wansbrough, J. R. Rainville et D.E.W. Fair, qui ont fourni les données nécessaires à l'étude et sans la collaboration desquels celle-ci n'aurait pas pu être réalisée. L'auteur est aussi redevable envers Des Roy pour les discussions fort utiles qu'ils ont eues au sujet de l'administration du programme, ainsi qu'à Len Koskitald, du ministère du Trésor et de l'économie de l'Ontario, pour son aide en ce qui concerne les données. Bien entendu, la responsabilité des opinions exprimées dans cette étude revient entièrement à l'auteur.

1 INTRODUCTION

L'industrie des pâtes et papiers est l'une des plus importantes au Canada. En 1984, on lui attribue environ 1 % du produit intérieur brut réel et 9 % des exportations. Étant donné l'importance des ressources forestières au Canada, les pâtes et papiers ont toujours été considérées comme l'un des secteurs où notre pays bénéficiait d'un avantage comparatif[1]. Toutefois, au cours des années 70, la croissance des exportations de cette industrie a ralenti considérablement. Alors que les exportations de pâtes et papiers augmentaient à un taux annuel de 5,7 % au cours des années 60, elles n'ont progressé qu'à un rythme annuel moyen de 2,6 % durant les années 70. Ce n'est que depuis 1983 que la croissance des exportations de l'industrie a repris un rythme plus élevé.

La faible croissance des exportations de pâtes et papiers au cours des années 70 est imputable à l'escalade rapide des coûts, qui a réduit la compétitivité internationale de l'industrie. On y a donc observé un ralentissement de la croissance de la production, de l'emploi et de la productivité durant cette période. Face à une demande en déclin, les entreprises semblaient hésitantes à faire de nouveaux investissements.

Le gouvernement fédéral et les provinces jugèrent que la façon la plus efficace de susciter une reprise dans l'industrie était d'encourager l'investissement par des subventions. Par conséquent, en février 1983, le gouvernement fédéral annonçait son intention de consacrer 235 millions de dollars (courants) à un programme d'aide financière à la modernisation. Des ententes de partage des coûts furent signées avec les gouvernements de l'Ontario, du Québec, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve. Entre avril 1979 et avril 1985, les gouvernements fédéral et provinciaux ont dépensé à peu près 544 millions de dollars (courants) pour aider l'industrie des pâtes et papiers à moderniser ses installations, à diminuer ses émissions polluantes et à économiser l'énergie. Les principales provinces à bénéficier du programme ont été le Québec et l'Ontario, malgré le fait que le ralentissement de la productivité y ait été beaucoup plus faible que dans les autres régions entre 1974 et 1979. La Colombie-Britannique n'a pas participé au programme. Bien que celui-ci ait été la cible de plusieurs critiques, les pouvoirs publics l'ont présenté comme une réussite. Depuis 1984, les subventions de modernisation ont été intégrées au Programme de développement industriel et régional.

La présente étude porte sur l'efficacité du programme de subventions à la modernisation dans l'industrie des pâtes et papiers. Elle s'intègre dans un projet d'étude plus vaste sur l'adaptation des entreprises aux pressions du commerce extérieur et aux possibilités qui s'offrent dans le secteur manufacturier.

Outre la place importante qu'il occupe dans l'économie canadienne, le secteur des pâtes et papiers est l'un des rares à avoir bénéficié d'un programme d'aide à l'adaptation spécialement conçu en fonction de ses besoins. En gros, les politiques d'adaptation ont pour objet de faciliter le transfert des ressources des secteurs en baisse, ou dont la croissance ralentit, aux secteurs dont la croissance est plus rapide. L'industrie des pâtes et papiers n'était pas, à proprement parler, en déclin car les niveaux de production et de productivité n'y ont pas régressé, *mais le taux de croissance de l'industrie avait chuté au cours de la majeure partie des années 70 et du début des années 80. Le programme de subventions à la modernisation a été mis en oeuvre pour inciter les entreprises de pâtes et papiers à investir dans le but d'améliorer leur productivité et leur compétitivité sur le plan international. On peut donc, à juste titre, considérer le programme de subventions à la modernisation comme un programme d'adaptation.

La présente étude vise au moins deux objectifs à caractère général. L'un est de voir si les politiques fédérales ont favorisé ou entravé l'adaptation au changement. Le second objectif est d'examiner si l'État devrait intervenir de quelque façon et, le cas échéant, en quoi ses politiques pourraient être améliorées afin de faciliter l'adaptation et de promouvoir la croissance de la productivité.

Plus précisément, l'étude tente de cerner les problèmes qui se sont posés dans l'administration du programme de subventions à la modernisation et d'évaluer dans quelle mesure l'intervention de l'État a réussi à amorcer le processus d'adaptation à l'évolution des conditions sur les marchés extérieurs. Ce type de renseignement est très utile pour guider l'élaboration des politiques d'adaptation dans l'avenir. Quel genre de mesures l'État devrait-il encourager et quel genre de mesures devrait-il éviter de prendre ? Ces questions présentent un grand intérêt dans le contexte actuel puisque des problèmes d'adaptation vont certainement surgir si les gouvernements canadien et américain vont de l'avant avec l'accord de libre-échange. En fait, le gouvernement ontarien a récemment annoncé son intention de faire de l'industrie des pâtes et papiers le premier objectif de sa campagne de modernisation[2]. Ceci montre bien que la présente étude revêt plus qu'un intérêt historique.

Peu d'études ont été réalisées sur le programme de modernisation dans l'industrie des pâtes et papiers. L'une, menée par F. J. Anderson et N. C. Bonsor pour le Conseil économique de l'Ontario, a été publiée en 1985 sous le titre The Ontario Pulp and Paper Industry: A Regional Profitability Analysis. Cette étude visait principalement à déterminer si l'Ontario constitue un emplacement géographique viable pour la production de papier journal et de pâte kraft. Après avoir examiné les taux de rendement internes dans l'industrie ontarienne des pâtes et papiers, les auteurs ont conclu que la rentabilité et la compétitivité de l'industrie

étaient satisfaisantes et qu'il n'y avait pas lieu d'accorder des subventions de modernisation ou quelque autre forme d'aide financière en regard des immobilisations. C'est le seul aspect du programme de subventions à la modernisation considéré par ces auteurs.

Une autre étude, intitulée The Canadian Forest Products Industries: An Assessment of the Pulp and Paper Industry (réalisée par le ministère de l'Expansion industrielle régionale, version de mars 1984, non publiée) ne contient que peu de renseignements sur le programme de subventions à la modernisation. L'étude présente un profil de l'industrie plutôt qu'une évaluation du programme d'aide financière. Sur ce dernier point, elle donne un aperçu des problèmes auxquels est confrontée l'industrie et plaide en faveur du maintien de l'aide de l'État.

Le ministère de l'Expansion industrielle régionale a également publié une série de rapports sous le titre Pulp and Paper Modernization Study (1983) qui traitent de la question à l'échelle nationale et provinciale. Les rapports sur les provinces visent l'Ontario, le Québec et le Nouveau-Brunswick. Ils présentent un examen des progrès réalisés dans le cadre de chaque entente auxiliaire et des problèmes rencontrés. Toutefois, ils ne contiennent pas d'évaluation critique des répercussions du programme de subventions à la modernisation.

Outre ces études, une thèse de maîtrise (inédite), intitulée "The political economy of the Pulp and Paper Modernization Program" et présentée par Peter Thain en avril 1984 à l'université de Colombie-Britannique, aborde le sujet. Après un examen minutieux des faits marquants qui ont mené à la signature des accords entre les deux niveaux de gouvernement et des divers aspects du programme, l'auteur en vient à la conclusion que l'affectation des subventions a été déterminée par des considérations politiques plutôt qu'économiques.

Il est donc clair que nos connaissances sont incomplètes pour ce qui est de savoir si le programme de subventions de modernisation visant à aider les entreprises à s'adapter à l'évolution du contexte commercial a été une réussite ou un échec. C'est dans ce sens que la présente étude est destinée à contribuer à la question.

Voici le plan de l'étude. Le chapitre 2 présente un aperçu de l'industrie. Nous tentons d'y faire ressortir les problèmes auxquels est confrontée l'industrie des pâtes et papiers avant l'introduction du programme de subventions à la modernisation. Dans le chapitre 3, nous examinons les principales caractéristiques du programme. Le chapitre 4 présente une évaluation du programme, à savoir les facteurs ayant déterminé l'affectation des subventions, les répercussions sur l'industrie, le processus de mise en oeuvre et les autres aspects connexes. Enfin le dernier chapitre renferme les conclusions de l'étude.

NOTES

1 H. H. Postner, Analyse intersectorielle du contenu en facteurs de production du commerce canadien, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1975, page 108.

2 "Ontario pinpoints targets for modernization", Globe and Mail, 19 janvier 1988, page B5.

2 UN APERÇU DE L'INDUSTRIE DES PÂTES ET PAPIERS

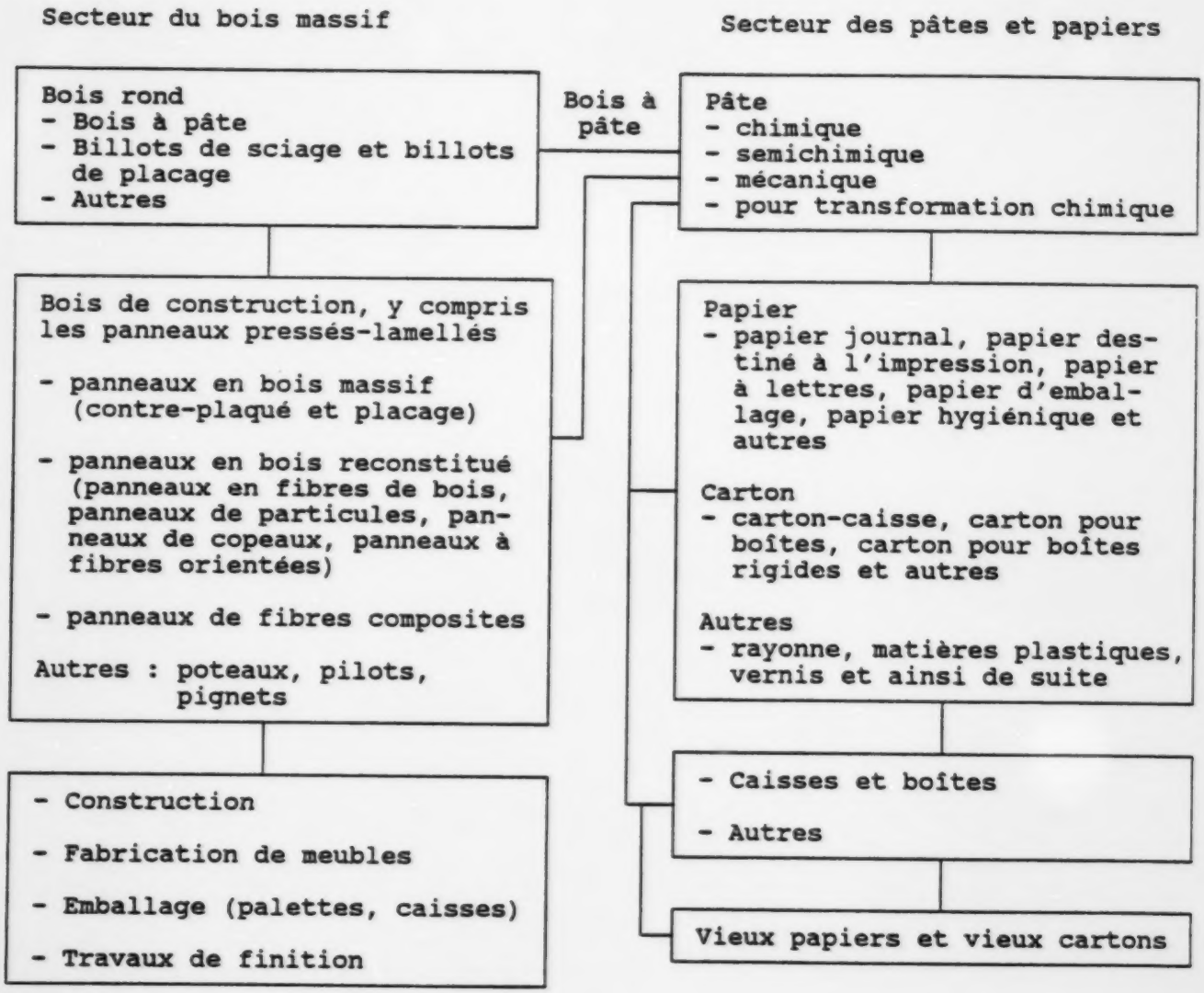
INTRODUCTION

L'expression "industrie des produits forestiers" englobe l'exploitation forestière (CTI 031), l'industrie du bois (CTI 251-259) et l'industrie du papier et des activités connexes (CTI 271-274). Bien que les caractéristiques et la performance de ces catégories soient très différentes, on y observe une grande interdépendance, comme le montre le graphique 2-1.

La composante la plus importante de l'industrie du papier et des activités connexes est celle des usines de pâtes et papiers (CTI 271) qui, en 1984, représentait 78 % de la valeur ajoutée de l'industrie (tableau 2-1). Par ordre d'importance, les autres composantes sont la fabrication de boîtes en carton et de sacs en papier (CTI 272), les transformations diverses du papier (CTI 274) et l'asphalte et les produits connexes (CTI 273). La présente étude porte principalement sur l'industrie des pâtes et papiers. Nous n'aborderons les autres composantes de l'industrie des produits forestiers que dans le mesure où elles ont un lien avec la croissance de l'industrie des pâtes et papiers ou qu'elles influent sur celle-ci.

Graphique 2-1

Description schématique de l'industrie des produits forestiers

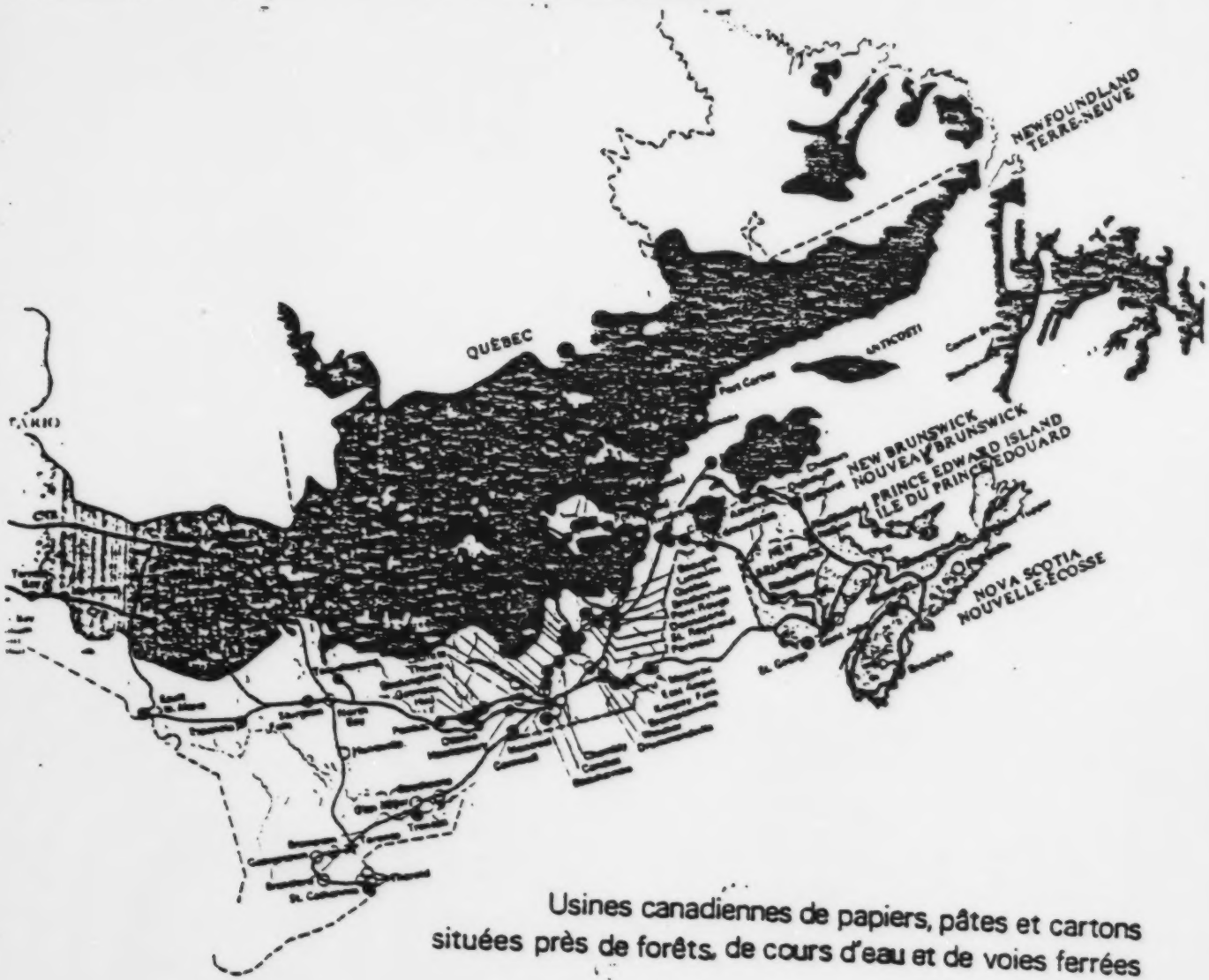


——— Mouvement de la matière fibreuse.

Source Congrès des États-Unis, Office of Technology Assessment, Wood Use: U.S. Competitiveness and Technology, Washington (D.C.), août 1983, page 6.

Graphique 2-2

Usines de pâtes, de papiers et de cartons
de l'est du Canada ainsi que les forêts,
cours d'eau et voies ferrées connexes

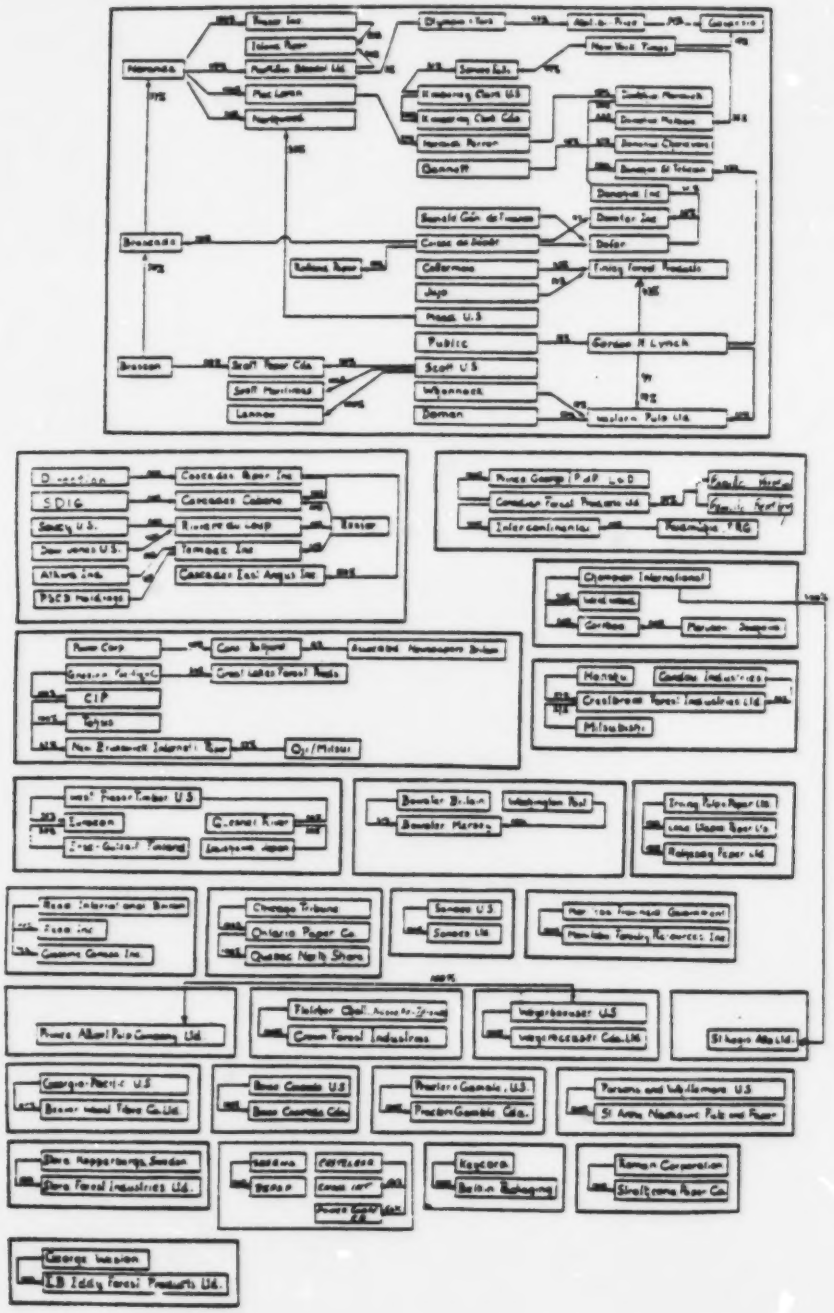


Usines canadiennes de papiers, pâtes et cartons
situées près de forêts, de cours d'eau et de voies ferrées

Source The Forest Imperative, délibérations du Canadian Forest Congress, Ontario Science Centre, les 22 et 23 septembre 1980, page 183.

Graphique 2-3

Industrie des pâtes et papiers - Liens entre les sociétés



Source Juillet 1985, ministère de l'Expansion industrielle régionale, Direction de la transformation des richesses naturelles, Division des pâtes et papiers.

Tableau 2-1

Ventilation des industries du papier et des produits connexes, Canada, 1984

CTI		Valeur ajoutée	Parts
		En milliers de $	En pourcentage
271	Usines de pâtes et papiers	5 845 486	77,88
272	Fabricants de papier-toiture asphalté	130 519	1,74
273	Fabricants de boîtes en carton et de sacs en papier	820 738	10,93
274	Divers produits de transformation du papier	708 990	9,45
Total		7 505 733	100,00

Source Statistique Canada, Industries manufacturières du Canada : niveaux national et provincial, n° 31-203 au catalogue, publication annuelle, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, novembre 1986, page 6.

L'industrie des pâtes et papiers au Canada est constituée de quelque 80 entreprises qui exploitent 142[1] usines intégrées et non intégrées de pâtes et papiers d'un bout à l'autre du pays. Au cours des années récentes, de nombreuses entreprises du secteur des produits forestiers ont dû accroître leur intégration horizontale et verticale en raison de divers facteurs, notamment le changement technologique, les besoins en capitaux, l'utilisation des matières premières et les politiques forestières des provinces[2]. L'intégration des usines de transformation des matières premières et des installations de fabrication a permis de réaliser un meilleur taux d'utilisation des résidus de bois dans la fabrication des pâtes et papiers; c'est une pratique qui est devenue aussi répandue dans l'est du Canada qu'en Colombie-Britannique. L'intégration de l'exploitation forestière, du sciage et de la fabrication des pâtes et papiers a pratiquement fait disparaître les lignes de démarcation qui existaient entre ces domaines d'activité.

L'IMPORTANCE DE L'INDUSTRIE

L'industrie des pâtes et papiers est l'une des plus importantes au Canada. En 1984, sa contribution au produit intérieur brut réel a été d'environ 1 %. Les pâtes et le papier journal représentaient 37 % et 41 %, respectivement, de la production totale de l'industrie en 1984[3], les autres types de papier et le carton accaparant les 22 % qui restent. En 1984, l'industrie a exporté 78 % de sa production[4]. Le papier journal venait en tête

des produits exportés cette année-là avec 45,9 % des exportations totales de l'industrie; suivaient les pâtes (40,6 %), puis le papier et le carton (13,5 %) [5].

L'industrie des pâtes et papiers a une présence significative dans toutes les régions du Canada. On retrouve des usines dans toutes les provinces, sauf à l'Île-du-Prince-Édouard. Cette industrie occupe une place tout particulièrement importante dans les économies du Québec, de la Colombie-Britannique et des provinces Maritimes (tableau 2-2). En Ontario (comme au Québec), elle est la plus importante industrie du secteur manufacturier à l'extérieur des grandes agglomérations urbaines[6]. En outre, près de 50 % de la capacité de production de l'industrie se trouve dans des collectivités de moins de 10 000 habitants et environ 90 % dans des villes et villages de moins de 100 000 habitants[7]. Au Canada, il y a plus d'une centaine de collectivités où l'on compte une usine de pâtes et papiers, dont bon nombre dépendent entièrement de ces usines pour leur existence[8]. Le graphique 2-2 indique l'emplacement géographique des usines de pâtes et papiers au Canada.

À partir des années 60, la croissance des exportations et de la production réelle de l'industrie des pâtes et papiers a connu un ralentissement (tableau 2-3). La productivité (la production par heure-personne) a augmenté à peu près jusqu'en 1973 pour ralentir par la suite. Depuis les années 60 également, la part de l'industrie des pâtes et papiers dans l'ensemble des exportations

Tableau 2-2

Importance de l'industrie des pâtes et papiers au Canada, par province, moyenne de deux ans, 1980-1981

	Valeur ajoutée dans l'industrie des pâtes et papiers	Part du produit provincial brut
	En millions de $ courants	En pourcentage
Terre-Neuve	178,8	4,50
Nouvelle-Écosse	208,5	3,05
Nouveau-Brunswick	338,9	6,05
Québec	1 891,2	2,57
Ontario	1 245,5	1,03
Manitoba	n.d.	1,0e
Saskatchewan	n.d.	1,0e
Alberta	92,2	0,21
Colombie-Britannique	1 283,6	3,29

e Estimation.

n.d. Non disponible

Source Les données sur la valeur ajoutée sont tirées de la publication annuelle de Statistique Canada, Industries manufacturières du Canada : niveaux national et provincial, n° 31-203 au catalogue, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1987; les données sur le produit provincial brut proviennent du Conference Board du Canada.

Tableau 2-3

Performance économique de l'industrie des pâtes et papiers au Canada entre 1962 et 1984

En pourcentage

	Taux annuel de croissance				Part		
	Exportations[1]	Production[2]	Production par heure-personne[3]		PIR global	Emploi du secteur manufacturier	Exportations
1962-1966	5,71	5,81	2,73	1965	1,5	4,4	16,9
1967-1973	4,10	4,13	4,47	1970	1,4[a]	4,6	12,5
1974-1980	2,75	2,99	1,80	1975	1,0	4,5	11,9
1981-1984	0,40	-0,17	1,79	1980	1,2	4,1	11,4
1974-1984	1,90	1,84	1,80	1984	1,1	4,0	9,0

a Données de 1971.

1 Les exportations sont en dollars constants de 1971. Les données sur la valeur nominale des exportations sont tirées de Tables de statistiques, Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers (ACPPP), 1984, page 30. Les indices de déflation des prix des exportations sont tirés de la banque de données CANDIDE.

2 Il s'agit de la valeur ajoutée réelle. Les données sur la valeur ajoutée nominale sont tirées de la publication annuelle Usines de pâtes et papiers, Statistique Canada, n° 36-204 au catalogue, 1969, 1973, 1982 et 1984. Les indices de déflation du produit intérieur brut sont tirés de la banque de données CANDIDE.

3 Les données sur les heures-personnes sont tirées de la publication annuelle Usines de pâtes et papiers, Statistique Canada, n° 36-204 au catalogue, 1969, 1973, 1982 et 1984.

canadiennes a régressé. Le déclin est par contre moins prononcé au niveau de la contribution au produit intérieur réel (PIR) et à l'emploi du secteur manufacturier. Mais le fait que la part de l'industrie dans le PIR et l'emploi ait diminué ne signifie par forcément que la production, l'emploi et la productivité y aient régressé en termes absolus. Cela veut dire simplement que la production et la productivité de l'industrie des pâtes et papiers ont progressé moins rapidement que dans d'autres industries et que durant les périodes antérieures. L'industrie des pâtes et papiers n'est donc pas un secteur en déclin.

À l'échelle internationale, la production de papier journal et de pâtes a aussi connu un ralentissement. Dans ce contexte, on observe un recul de la position du Canada en tant que producteur et exportateur de papier journal. Tandis qu'en 1960, notre pays fournissait près de la moitié de la production mondiale de papier journal, sa part n'était plus que d'environ un tiers en 1984. Par contre, les principaux concurrents du Canada, soit les États-Unis et les pays scandinaves, ont vu leurs parts relatives des exportations s'accroître (tableau 2-4). Dans l'ensemble des exportations mondiales de papier journal, la part du Canada a diminué de 76 % en 1960 à 62,5 % en 1984, tandis que la part des États-Unis et celle des pays scandinaves marquaient une augmentation. La contribution du Canada à la production mondiale de pâtes a elle aussi diminué. Toutefois, en ce qui a trait aux exportations mondiales de pâtes, la part du Canada a en fait augmenté, passant de 24,4 % en 1960 à 32,6 % en 1983

Tableau 2-4

Production et exportations mondiales de papier journal et de pâtes, parts relatives, 1960-1984

En pourcentage

	Papier journal								Pâtes							
	Production				Volume des exportations				Production				Volume des exportations			
	1960	1970	1980	1984	1960	1970	1980	1984	1960	1970	1980	1984	1960	1970	1980	1984
Canada	45,1	37,4	34,3	33,0	76,1	59,8	63,8	62,5	17,5	15,9	16,0	15,5	24,4	30,1	34,2	32,6
États Unis	13,6	14,8	16,8	18,4	1,6	1,3	1,3	2,0	38,5	37,5	36,5	36,9	10,7	16,7	16,0	15,7
Amérique du Nord	58,7	52,2	51,1	51,4	77,7	71,1	65,1	64,5	56,0	53,4	52,5	52,4	35,1	46,8	50,2	48,3
Finlande	5,0	5,4	5,3	5,6	8,0	10,0	10,2	10,3	5,5	5,8	6,2	6,2	16,4	12,2	9,0	7,5
Norvège	1,7	2,6	2,4	2,9	2,3	4,6	4,2	5,1	1,3	1,2	2,1	2,8	8,3	5,8	2,5	2,6
Suède	4,3	4,6	6,1	5,6	5,3	6,4	10,3	9,1	6,7	6,7	7,8	9,4	30,2	22,3	14,4	14,8
Autres pays de l'Europe de l'Ouest	16,6	12,0	8,6	8,4	3,6	2,4	2,7	3,5	12,8	9,8	4,6	2,2	12,5	5,6	7,0	8,6
Total pour l'Europe de l'Ouest	27,6	24,6	22,4	22,5	19,2	23,4	27,4	28,0	26,3	23,5	20,7	20,6	59,5	45,9	32,9	33,5
Amérique latine	0,9	1,3	2,0	2,5	0	0,8	0,5	1,1	1,3	1,6	4,0	4,1	0	0,9	6,2	7,2
Asie et Afrique	7,4	12,5	15,9	15,6	0,8	1,4	3,6	3,1	7,4	10,8	11,1	10,8	1,7	3,0	6,6	5,3
Total mondial (en milliers de tonnes)																

Source D'après des données de Tables de statistiques, ACPPP, 1985, pages 35, 37, 38 et 40.

(tableau 2-4). Enfin, dans le cas du papier et du carton, la part de la production mondiale accaparée par le Canada s'est accrue entre 1971 et 1983 (tableau 2-5). Cependant, étant donné que les gains à ce titre ont été relativement peu importants et que ces produits ne représentent qu'un faible pourcentage de la production totale de pâtes et papiers au Canada, la conclusion que l'on peut tirer de l'analyse qui précède est que la part canadienne de la production mondiale de pâtes et papiers a diminué de 26,2 % en 1970 à 21,6 % en 1983[9].

LES CARACTÉRISTIQUES TECHNIQUES DE L'INDUSTRIE

La production du papier se fait ordinairement en deux étapes : tout d'abord, le bois est transformé en pâte; ensuite, la pâte est transformée en papier[10]. Dans l'industrie des pâtes et papiers, on trouve donc trois types d'usines : i) les usines de pâte dont le produit final est la pâte, qui est expédiée à d'autres usines fabriquant du papier; ii) les usines de papier qui produisent du papier et du carton à partir de la pâte qu'elles achètent et parfois à partir de vieux papier recyclé; ou iii) les usines intégrées de pâtes et papiers qui réunissent à la fois les caractéristiques de i) et de ii).

À l'heure actuelle, plusieurs sortes de pâtes sont fabriquées dans l'industrie[11]. L'une est la pâte mécanique, produite par le broyage et le meulage de billots de bois dur et de bois de résineux ou encore par le raffinage de copeaux. Une autre sorte

Tableau 2-5

Production mondiale de papiers et cartons, parts relatives, 1971-1983

En pourcentage

	1971	1983
Canada	3,2	3,5
États-Unis	41,0	36,4
Europe de l'Ouest	26,7	26,1

Source Tables de statistiques, ACPPP, 1985, page 40.

de pâte est la pâte semi-chimique ou chimico-broyée qui est produite par une suite de procédés chimiques et mécaniques. Une troisième catégorie regroupe les pâtes dites chimiques dont les deux principaux types sont les pâtes au sulfate, ou pâtes kraft, et les pâtes au bisulfite. Ces deux types de pâtes sont produites en réduisant le bois (dur ou de résineux) en petits copeaux qui sont ensuite traités avec un mélange de sulfate de sodium et d'hydroxide de sodium dans le cas de la pâte au sulfate, ou une liqueur de cuisson à base de sulfite dans le cas de la pâte au sulfite. Il y a également d'autres types de pâtes comme la pâte soluble, qui est employée à toute une variété de fins en plus de la fabrication du papier (par exemple, dans la fabrication de fibres artificielles, d'explosifs, etc.), et la pâte faite à partir de papier recyclé.

La production de ces diverses catégories de pâtes a été marquée par des changements significatifs entre 1975 et 1983. L'augmentation la plus rapide est survenue dans la production de pâte au sulfate (43,65 %), suivi de la pâte semi-chimique (36,61 %), de la pâte mécanique (34,01 %) et de la pâte chimique (30,63 %). Par contre, la pâte au bisulfite a perdu du terrain dans une proportion de 13 %, de même que la pâte soluble, qui affiche un déclin de 5,27 % au cours de cette période[12].

La production du papier et des produits connexes est une activité à coefficient élevé de matières premières (tableau 2-6). Le coefficient de main-d'oeuvre -- ou la part des salaires dans la

Tableau 2-6

Parts relatives des facteurs de production, industrie canadienne du papier et des produits connexes, 1982

En pourcentage

Main-d'oeuvre	26,6
Matières premières (y compris l'énergie)	60,8
Capital	12,6
	100,0

Source D'après des données de la banque de données CANDIDE.

production brute -- est de 27 %, mais ce pourcentage serait beaucoup plus élevé si on tenait compte de la main-d'oeuvre qui entre dans les autres facteurs de production. Bien que le coefficient d'utilisation d'énergie dans la production brute soit faible dans l'industrie des pâtes et papiers, celle-ci vient au second rang des industries manufacturières canadiennes au chapitre de la consommation d'énergie[13]. En comparaison de la main-d'oeuvre et des matières premières, le coefficient de capital est peu élevé, mais il est tout de même supérieur à la moyenne des industries de biens durables et non durables[14]. En outre, les données montrent que le montant de capital requis pour ouvrir une nouvelle usine de pâtes et papiers a augmenté considérablement au cours de la dernière décennie (tableau 2-7). Dans un certain intervalle, tous les facteurs de production sont interchangeables, ce qui permet aux producteurs de s'ajuster aux fortes hausses de prix en substituant des facteurs de production relativement peu coûteux à ceux dont les prix augmentent rapidement[15]. Le tableau 2-8 montre comment ont évolué la composition et les prix des facteurs de production dans l'industrie du papier et des produits connexes au cours des trois périodes suivantes : 1958-1966, 1967-1973 et 1974-1980. Bien que les taux de salaires nominaux se soient accrus plus rapidement que les prix des autres facteurs de production au cours des deux premières périodes, c'est le contraire qui s'est produit au cours de la période 1974-1980, alors que le prix de l'énergie a augmenté plus rapidement. Ces variations relatives des prix ont entraîné une modification de la composition des facteurs de production durant la période

Tableau 2-7

Capacité et coût en capital de certaines usines de papier journal nouvellement construites, Canada, 1966-1982

En tonnes métriques et en dollars constants de 1971[1]

Société/usine	Date d'ouverture	Capacité	Coût en capital approximatif (en millions de $)	Coût approximatif par tonne métrique par année
Consolidated-Bathurst (Grand-mère)	1966	110,000	19	176 $
Spruce Falls (Kapuskasing)	1967	95,000	21	225 $
Abitibi-Price (Grand Falls)	1968	120,000	25	211 $
Donohue (Clermont)	1969	105,000	26	250 $
Ontario Paper (Baie Comeau)	1970	145,000	20	139 $
F. F. Soucy (Rivière-du-Loup)	1976	110,000	26	230 $
MacMillan Bloedel (Power River)	1981	160,000	55	337 $
B. C. Forest (Crofton)	1982	170,000	51	296 $
Crown Forest (Campbell River)	1982	180,000	57	321 $
Donohue Norwick (Amos)	1982	160,000	71	438 $

1 Valeurs dégonflées au moyen de l'indice implicite des prix du PIB pour le papier et les produits connexes; les valeurs de cet indice sont tirées de la banque de données CANDIDE.

Source Canadian Paper Analyst, Westmount (Québec), vol. IX, mars 1986, page 8.

Table 2-8

Variation des prix des facteurs de production et de la composition des facteurs de production, industrie canadienne du papier et des produits connexes, 1958-1979

Variation annuelle moyenne en pourcentage

	Prix des facteurs de production				Composition des facteurs de production		
	$\dot{P}_L$	$\dot{P}_K$	$\dot{P}_E$	$\dot{P}_M$	$(\dot{K}/_L)$	$(\dot{E}/_L)$	$(\dot{M}/_L)$
1958-1966	4,02	2,36	-1,98	1,09	2,68	3,36	3,60
1967-1973	7,71	5,99	2,98	3,20	3,40	4,02	3,73
1974-1979	12,02	12,60	18,66	12,15	-0,28	1,55	0,04

Note K, L, E et M représentent respectivement le capital, la main-d'oeuvre, l'énergie et les matières premières, et P_K, P_L, P_E et P_M désignent leurs prix respectifs.

Source P. S. Rao et R. S. Preston, Inter-Factor Substitution and Total Factor Productivity Growth: Evidence from Canadian Industries, Conseil économique du Canada, document non publié, décembre 1982, pages 37-40.

1974-1980, à mesure que les producteurs ont entrepris de remplacer les autres facteurs de production par la main-d'oeuvre, relativement peu coûteuse.

LA DEMANDE

Le papier journal sert notamment à la production des journaux. Ainsi, aux États-Unis (pays qui représente le principal débouché pour le papier journal canadien), les quotidiens accaparaient 82 % de la consommation de papier journal en 1960. Ce pourcentage a toutefois diminué quelque peu par la suite pour s'établir à 75 % en 1982[16].

Étant donné qu'il n'existe aucun bon substitut du papier journal, on pourrait s'attendre à ce que l'élasticité-prix de ce produit soit relativement faible. C'est d'ailleurs ce qui semble ressortir des recherches actuelles : elle varierait entre 0 et 0,50 d'après Guthrie (1972)[17], et entre -0,33 et -0,49 selon Schaefer (1979)[18]. Pour ce qui est de certains des autres produits connexes, l'élasticité-prix à court terme varie de -0,37 pour le papier-mouchoir et la papier hygiénique à -0,89 pour le papier servant à l'impression et le papier à lettre. Les élasticités à long terme sont beaucoup plus élevées. Elles varient de -0,88 pour le papier-mouchoir et le papier hygiénique à -1,30 dans le cas du papier d'imprimerie et du papier à lettre.

Certains produits de remplacement ont concurrencé les produits en papier servant à d'autres usages. Par exemple, le papier a perdu une partie du marché des emballages au profit des matières plastiques, bien que celles-ci aient parfois été ajoutées au papier dans la fabrication de produits composites[19]. On s'est également préoccupé du fait que les communications électroniques et les techniques de traitement de l'information pourraient faire disparaître une partie du marché du papier utilisé pour écrire, polycopier et imprimer, ainsi que pour produire des formulaires commerciaux[20]. Jusqu'à maintenant, cependant, les moyens de communication électroniques ont donné naissance à un vaste marché pour le papier utilisé dans les photocopieurs, les machines de traitement de textes et les imprimantes de bureau. Il semble donc que ces produits soient vraiment des compléments plutôt que des substituts du papier.

Dans l'ensemble, la croissance de la consommation mondiale de papier journal a ralenti (tableau 2-9). Ainsi, le consommation mondiale s'est accrue à un taux annuel moyen de 5,1 % au cours de la période 1960-1970, mais elle n'a augmenté que de 1,7 % par année au cours de la décennie suivante. Depuis 1980, le taux de croissance a très légèrement diminué. Les États-Unis viennent au premier rang (42 %) des pays consommateurs de papier journal mais, par rapport à la période 1960-1970, la croissance de la consommation y a aussi ralenti entre 1970 et 1980. Au cours de la période 1980-1984, toutefois, le rythme annuel d'accroissement de la consommation a augmenté. Pour ce qui est de la pâte de bois,

Tableau 2-9

Taux de croissance de la consommation mondiale de papier journal et de pâtes, 1960-1984

Variation annuelle en pourcentage

	Papier journal			Pâtes		
	1960-1970	1970-1980	1980-1984	1960-1970	1970-1980	1980-1983[1]
Amérique du Nord	3,05	1,66	2,18	8,13	0,23	-0,51
État-Unis	3,07	1,45	2,22	5,95	2,08	-0,47
Europe de l'Ouest	3,87	0,57	1,13	6,12	1,33	-0,63
Amérique latine	14,55	0,94	-2,23	8,96	9,29	0,66
Afrique, Asie et Océanie	10,59	3,79	2,20	15,17	3,10	0,27
Monde	5,07	1,67	1,52	6,73	2,24	-0,32

1 1983 est l'année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles. La consommation est mesurée en milliers de tonnes de papier journal et de pâtes.

Source Tables de statistiques, ACPPP, 1985, pages 36 et 39.

les données laissent également voir un ralentissement de la consommation mondiale au cours des années 70, lequel a finalement entraîné une baisse en valeur absolue entre 1980 et 1983. Les États-Unis viennent aussi au premier rang des pays consommateurs de pâte de bois avec une part d'environ 50 %. L'augmentation annuelle de la consommation aux États-Unis était de 8 % entre 1960 et 1970, mais est tombée à -0,47 % au cours de la période 1980-1983. En Europe, la consommation a également connu un ralentissement marqué au cours des années 70 et 80.

LES MARCHÉS

L'industrie des pâtes et papiers au Canada est fortement axée sur les exportations; en 1984, environ 76,9 % de la production réelle a été expédiée à l'extérieur du pays[21]. Le papier journal, entre autres produits de cette industrie, est fabriqué principalement en vue de l'exportation. Environ 90 % de la pâte commercialisable produite au Canada est aussi exportée[22]. La pâte commercialisable est celle qui est vendue sur le marché, par opposition à celle qui est consommée directement par l'usine qui la produit ou une autre usine affiliée à la même entreprise. Le papier et le carton d'emballage sont surtout consommés au Canada, les exportations ne représentant qu'environ 25 % des expéditions totales de ces produits. L'évolution des parts relatives des diverses catégories de produits dans l'ensemble des exportations de l'industrie des pâtes et papiers est présentée dans le

tableau 2-10. Signalons en particulier le recul du papier journal et l'augmentation des parts relatives des autres produits.

Les États-Unis constituent le marché le plus important pour les produits de l'industrie canadienne des pâtes et papiers. En 1956, 87 % des exportations canadiennes de papier journal ont pris la direction des États-Unis, en franchise de droits de douane; venait ensuite l'Europe de l'Ouest (y compris le Royaume-Uni), qui absorbait à peu près la même part des exportations canadiennes. En 1984, les États-Unis constituaient toujours le plus important marché du papier journal canadien, bien que ce soit seulement avec une part de 83 %, tandis que les exportations vers l'Europe de l'Ouest (Royaume-Uni compris) sont restées relativement stables. Les gains les plus significatifs sont survenus dans les exportations vers l'Asie et l'Amérique latine. Les parts relatives de chacune de ces deux régions sont à l'heure actuelle de 4,5 % des exportations canadiennes de papier journal.

Étant donné la grande importance du marché américain pour le papier journal canadien, il est utile d'étudier la provenance du papier journal utilisé aux États-Unis pour voir quels sont les fournisseurs étrangers qui rivalisent avec les producteurs canadiens. En 1985, 76,9 % du papier journal vendu aux États-Unis provenait du Canada, mais, en 1984, la part du Canada n'était plus que de 56,9 % (tableau 2-12). À l'inverse, les producteurs américains approvisionnaient 16,9 % de leur marché intérieur en 1950, chiffre qui est passé à 41,4 % en 1984. Quant aux

Tableau 2-10

Exportation de pâtes et papiers, Canada, 1956-1984

En milliers de tonnes et en pourcentage

	Exportations totales de pâtes et papiers	Parts relatives		
		Papier journal	Pâtes	Cartons
1956	7 754	69,9	27,8	2,3
1959	8 211	69,2	28,7	2,1
1965	10 474	62,0	33,4	4,6
1970	13 247	51,3	38,2	10,5
1975	12 222	50,9	40,9	8,2
1980	16 985	45,0	42,7	12,3
1984	17 246	45,9	40,6	13,5

Source Tables de statistiques, ACPPP, 1985, pages 15, 22 et 27.

Tableau 2-11

Marchés des exportations canadiennes de pâtes et papiers, 1956-1984, parts relatives

En pourcentage

a) Papier journal

	États-Unis	Royaume-Uni	Europe de l'Ouest	Amérique latine	Asie	Autres pays
1956	87,6	5,7	0,8	3,2	0,7	2,0
1960	84,3	7,5	0,4	3,7	0,4	3,7
1965	85,1	5,3	1,0	4,5	1,5	2,6
1970	77,2	5,6	2,0	8,0	4,3	2,9
1975	80,0	6,1	2,1	7,3	2,9	1,6
1980	80,1	5,8	2,4	6,8	3,5	1,4
1984	82,9	4,7	1,8	4,5	4,5	1,6

b) Pâtes de bois

	États-Unis	Royaume-Uni	Europe de l'Ouest	Japon	Autres pays
1956	80,9	10,3	3,4	3,5	1,9
1960	76,9	10,9	5,0	0,8	6,4
1965	73,1	9,0	7,5	5,3	5,1
1970	59,4	6,8	19,2	9,3	5,3
1975	53,6	8,1	24,5	8,5	5,3
1980	48,5	5,2	26,1	12,4	7,8
1984	51,2	5,6	21,7	11,5	10,0

c) Papiers et cartons

	États-Unis	Royaume-Uni	Autres pays
1956	31,3	54,1	14,6
1960	31,5	47,6	20,9
1965	38,06	29,1	32,3
1970	46,3	17,8	35,9
1975	61,3	8,1	30,6
1980	77,4	4,1	18,5
1984			

Source Tables statistiques, ACPPP, 1985, pages 17, 23 et 29.

Tableau 2-12

Parts du marché américain du papier journal et de la pâte de bois, 1955-1984

En pourcentage

	Papier journal			Pâte de bois		
	Importations du Canada	Production aux États-Unis	Importations de l'Europe	Importations du Canada	Production aux États-Unis	Importations d'autres pays
1955	76,9	20,8	2,2	8,1	90,4	1,5
1960	71,5	26,5	2,0	7,3	91,4	1,3
1965	71,4	25,6	3,0	7,6	91,6	0,8
1970	62,9	33,9	3,2	7,2	92,5	0,3
1975	60,9	38,7	0,4	6,5	93,4	0,2
1980	59,4	39,4	1,2	7,0	92,7	0,4
1984[1]	56,9	41,4	1,7	6,8	92,7	0,5

1 1981 est l'année la plus récente pour laquelle les données pour la pâte de bois sont disponibles.

Source Tables de statistiques, ACPPP, 1985, pages 30 et 35.

producteurs européens, leur part du marché américain a régressé de 2,9 % en 1950 à 1,7 % en 1984. Donc, ce sont les producteurs des États-Unis et, plus exactement, ceux des États du Sud qui livrent la concurrence la plus vive au papier journal canadien.

Comme dans le cas du papier journal, les échanges canado-américains de pâte ont toujours été exemptés de droits de douane. Au cours des années 50, les États-Unis constituaient le marché le plus important, accaparant 80 % des exportations canadiennes[23]. En 1984, la part relative du marché américain avait beaucoup diminué, se situant à 51 % des exportations canadiennes de pâte de bois. L'Europe de l'Ouest (y compris le Royaume-Uni) vient au second rang avec 22 % des exportations canadiennes, suivie de l'Asie avec 18 %. À lui tout seul, le Japon reçoit 11,5 % des exportations canadiennes de pâte.

Là encore, comme dans le cas du papier journal, il y a lieu d'examiner les sources d'approvisionnement en pâte des États-Unis. En 1955, 90,4 % du marché américain était alimenté par les producteurs nationaux, tandis que 8,1 % des approvisionnements venaient du Canada (tableau 2-12). En 1981, dernière année pour laquelle nous disposons de données, la part des producteurs américains avait augmenté légèrement pour atteindre 92,7 %, tandis que celle des producteurs canadiens avait diminué à 6,8 %. Donc, le Canada, qui n'était déjà qu'un fournisseur peu important de pâte de bois sur la marché américain, a vu sa part de ce marché

diminuer alors que l'industrie des pâtes et papiers des États-Unis progresse vers l'autosuffisance.

Pour ce qui est du papier et du carton, le pourcentage des exportations canadiennes à destination des États-Unis est passé de 31 % en 1963 à 77 % en 1984[24]. Par contre, au cours de la même période, la part des exportations canadiennes allant au Royaume-Uni est tombée de 54 % à 4 %. D'importants obstacles tarifaires et non tarifaires nuisent au commerce de ces produits, mais, au cours des dernières années, les obstacles tarifaires ont eu tendance à diminuer (tableau 2-13). C'est d'ailleurs pour cette raison que les importations ont pris une place plus grande sur le marché canadien. Ainsi, elles représentaient 8,3 % de la consommation intérieure apparente de papier et de carton en 1970, mais 16,8 %[25] en 1984.

LE TRANSPORT

Le coût d'expédition du papier journal des usines aux marchés est un élément important des coûts totaux de fabrication des producteurs canadiens, parce que le prix du produit comprend habituellement les frais de livraison. Des études récentes[26] montrent que les frais de transport représentent entre 13 % et 15 % du coût total de production du papier journal canadien. Une étude réalisée[27] par Consommation et Corporations Canada en 1981 dans le but d'évaluer l'effet d'une hausse des frais de transport sur le prix des pâtes et papiers a mené à la conclusion qu'une

Tableau 2-13

Niveau de la protection tarifaire nominale, industries canadiennes des pâtes et papiers et de la fabrication, 1971-1985

	Tarif nominal[1] sur l'ensemble des importations		Tarif nominal[2] sur les importations assujetties à des droits de douane		Pourcentage[3] des importations non assujetties à des droits de douane	
	Fabrication	Pâtes et papiers	Fabrication	Pâtes et papiers	Fabrication	Pâtes et papiers
1971	7,09	8,79	15,43	13,96	54,02	36,99
1973	6,88	8,79	15,28	13,87	54,96	36,67
1975	6,65	9,74	15,10	13,75	55,94	29,14
1977	6,05	8,93	14,69	13,77	58,82	35,13
1979	5,61	7,46	14,23	13,47	60,57	44,58
1981	5,37	7,54	13,22	12,05	59,36	37,40
1983	4,90	6,21	12,52	10,55	60,88	41,12
1985	4,18	4,73	11,23	8,42	62,76	43,90

1 Correspondant au total des droits perçus divisé par la valeur de l'ensemble des importatoins, à l'exclusion des droits.

2 Correspondant au total des droits perçus divisé par la valeur des importations assujetties à des droits de douane, sans tenir compte de ces droits.

3 Le pourcentage de la valeur totale des importations (sans tenir compte de la valeur des droits perçus) qui sont entrées en franchise au Canada.

Source Totalisations spéciales, Division du commerce international, Statistique Canada.

hausse de 50 % des frais de transport ferait augmenter de 4,7 % le prix de vente des pâtes et papiers (sans compter les effets d'interaction sur les salaires et traitements d'une hausse des prix à la consommation) et de 7,4 % en tenant compte de ces effets. Les frais de transport sont également un facteur important dans la différence de coûts de fabrication entre les producteurs canadiens et américains. La question de la compétitivité internationale sera abordée plus loin.

Une étude (non publiée)[28] du ministère de l'Expansion économique régionale montre que l'avantage existant aux États-Unis en raison des tarifs ferroviaires préférentiels a pris plus d'importance avec les années à cause des écarts dans les hausses unilatérales de certains tarifs. Ainsi, depuis 1971, les tarifs préférentiels vers les régions du Nord-est et du Centre-nord des États-Unis ont augmenté de 82 % à partir de l'est du Canada et de 73 % à partir de Millinocket (Maine), mais ils n'ont augmenté que de 44 % à partir du sud des États-Unis.

Ces dernières années, il y a eu un mouvement vers la déréglementation des transports au Canada. Cette tendance devrait amener une plus grande concurrence entre les fournisseurs de services de transport et, partant, faire baisser les coûts et les prix du transport dans l'industrie des pâtes et papiers au Canada. Les États-Unis procèdent également à une déréglementation dans ce domaine, qui devrait avoir des conséquences semblables au sud de la frontière. Étant donné que le commerce du papier journal et de

la pâte entre le Canada et les États-Unis se fait en franchise de droits de douane, la déréglementation des transports chez nos voisins du Sud aura pour effet d'exercer des pressions encore plus fortes sur les producteurs canadiens en vue de l'adoption de techniques moins coûteuses.

LA STRUCTURE DE L'INDUSTRIE

Pour la plupart, les entreprises canadiennes de pâtes et papiers ne sont pas de taille particulièrement importante par rapport aux autres producteurs mondiaux. Seulement 11 sociétés canadiennes figurent parmi les 100 plus importantes sociétés de produits forestiers du monde (tableau 2-14). Il est également important de signaler que les 10 plus grandes sociétés comptent neuf entreprises américaines et une entreprise du Royaume-Uni, qui ont toutes des filiales au Canada[29]. Si nous considérons l'ensemble des secteurs d'activité, nous constatons qu'en 1986, seulement cinq sociétés d'exploitation forestière faisaient partie de la liste des 100 plus importantes entreprises canadiennes publiée par le Financial Post. La société MacMillan Bloedel, qui est la plus grande société canadienne de produits forestiers, occupait le 42^{e} rang sur cette liste; venaient ensuite les sociétés Domtar (44^{e} rang), Consolidated-Bathurst (55^{e} rang), British Columbia Forest Products (82^{e} rang) et Canfor (86^{e} rang).

Le degré de diversification de l'industrie canadienne des pâtes et papiers peut être évalué en fonction de deux ratios : le ratio

Tableau 2-14

Entreprises canadiennes parmi les 100 plus importantes sociétés de pâtes et papiers du monde, 1983

En millions de dollars américains courants

Société	Rang[1] en 1983	Rang[1] en 1982	Ventes en 1983	Actif total en 1983	Emploi en 1983
*MacMillan Bloedel	17	16	1 658,6	1 719	15 472
Domtar	22	25	1 476,8	1 095	15 151
Abitibi-Price	26	27	1 347,1	1 379	15 000
Consolidated-Bathurst	29	30	1 215,2	1 355	14 787
*Canfor	47	48	807,9	709	7 200
*British Columbia Forest Products	53	52	730,0	816	7 153
*Westar Timber	55	119	694,5	1 947	12 650
Great Lakes Forest Products	83	87	401,6	588	5 598
Fraser	93	94	353,7	505	3 600
E. B. Eddy	95	99	348,9	344	4 500
Ontario Paper	96	95	342,3	429	3 165

* Société dont le siège social est situé dans l'Ouest.

1 Les sociétés sont classées ici selon leurs ventes en dollars courants.

Source Pulp and Paper International, Miller Freeman Publications, San Francisco, vol. 27, n° 9, septembre 1984, page 54.

de spécialisation des entreprises (RSE) et le ratio de spécialisation de la propriété (RSP). Le premier correspond au rapport entre la valeur ajoutée par les établissements primaires de l'industrie des pâtes et papiers et la valeur ajoutée par toutes les entreprises classées dans cette industrie. Les établissements primaires sont ceux qui sont classés dans la même industrie que l'entreprise qui en est propriétaire. Sous cet angle, un RSE élevé dans une industrie signifie que les entreprises qui exercent au premier chef leur activité dans cette industrie n'ont, de façon générale, qu'une faible valeur d'activité (mesurée par la valeur ajoutée) dans d'autres industries. Les données sur le RSE dans l'industrie des pâtes et papiers sont présentées dans le tableau 2-15. En 1980, il était de l'ordre de 0,6015, ce qui signifie que cette industrie est très diversifiée. Le RSE de l'industrie des pâtes et papiers est comparable à celui de plusieurs autres industries, dont celles du fer et de l'acier (0,5452), des véhicules automobiles (0,5981) et du raffinage du pétrole (0,6358), mais il est beaucoup plus faible que celui observé dans les secteurs des distilleries (0,9149) et des instruments aratoires (0,9789).

Le ratio de spécialisation de la propriété permet de mesurer une autre dimension de la diversification des entreprises. Il s'agit du rapport entre la valeur ajoutée par les établissements primaires de l'industrie des pâtes et papiers et la valeur ajoutée par tous les établissements classés dans cette industrie. En effet, il mesure jusqu'à quel point les établissements classés

Tableau 2-15

**Mesures de la diversification,
industrie canadienne des pâtes et papiers,
1970-1980**

	Ratio de spécialisation de la propriété	Ratio de spécialisation des entreprises
1970	0,9223	0,5178
1976	0,8770	0,5519
1980	0,8286	0,6015

Voir le texte de l'étude pour la définition de ces ratios.

Source Organisation des industries et concentration dans le secteur de la fabrication, des mines et de l'abattage, Statistique Canada, n° 31-402 au catalogue, publication bisannuelle, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1980, page 138.

dans une industrie sont contrôlés par des entreprises qui exercent leur activité principale dans cette industrie. Bien que le RSP de l'industrie des pâtes et papiers ait quelque peu diminué entre 1970 et 1980, il demeurait supérieur à 0,80 en 1980, ce qui signifie que l'industrie est dominée par des entreprises dont l'activité principale est la production de pâtes et papiers. Le RSP de l'industrie des pâtes et papiers se compare à celui de plusieurs autres grandes industries, dont celles du fer et de l'acier (0,8166) et du raffinage du pétrole (0,8421).

Le reste de la présente section porte essentiellement sur les obstacles à l'entrée. Dale Orr (1974) a recueilli des données sur ces obstacles dans 71 industries manufacturières de la classification à trois chiffres, dont l'industrie des pâtes et papiers. Pour obtenir un indice de l'ensemble des obstacles à l'entrée, Orr a utilisé une équation comportant plusieurs variables explicatives, dont cinq se sont révélées statistiquement significatives : le capital requis à l'entrée, l'effort de publicité, l'effort de R-D, la concentration industrielle et le degré de risque mesuré par l'écart-type des marges bénéficiaires dans l'industrie. La variable dépendante correspondait au nombre moyen de nouvelles entreprises par année.

À l'aide des résultats de son équation, Orr a pu dresser la liste des 21 industries où les obstacles à l'entrée étaient les plus importants. L'industrie des pâtes et papiers venait au 16^{e} rang; elle était devancée par des industries comme celles du

raffinage du pétrole et celle du fer et de l'acier (tableau 2-16). Parmi les cinq variables mentionnées précédemment, le capital requis est celle qui avait l'effet le plus significatif sur l'industrie des pâtes et papiers -- qui venait au troisième rang sur les 21 industries en ce qui a trait à cette variable. Le coût réel en capital par tonne de capacité a augmenté depuis 1974. Une telle tendance favoriserait une concentration accrue dans l'industrie des pâtes et papiers. Bien que cette industrie ne soit que modérément concentrée, les données sur les ratios de concentration montrent, en effet, une légère progression au cours des années 80 : les quatre entreprises les plus importantes représentaient 40,2 % des expéditions en 1982 contre 34,5 % en 1972[30]. Ces chiffres doivent cependant être interprétés avec prudence. Tout d'abord, ces ratios de concentration ont été calculés en supposant que les produits des entreprises sont destinés au marché canadien, alors qu'il serait plus approprié de dire qu'ils sont destinés au marché nord-américain. Il faudrait tenir compte non seulement de la production des deux côtés de la frontière, mais aussi des liens qui existent entre les entreprises canadiennes et américaines. Le département du Commerce des États-Unis a calculé un ratio de concentration approximatif en fonction de la part des quatre entreprises américaines les plus importantes dans l'ensemble des ventes de pâtes et papiers en Amérique du Nord[31]. Le ratio était de 31 % en 1977, c'est-à-dire un peu moins que le ratio de concentration estimé à 35 % pour la même année dans le cas des quatre entreprises les plus importantes de l'industrie des pâtes et papiers au Canada.

Tableau 2-16

Industries manufacturières canadiennes où les obstacles à l'entrée sont les plus élevés, début des années 70

	Indice de l'ensemble des obstables	Rang de l'industrie selon chaque obstacle (sur 71 industries)				
		Capitaux requis	Publicité	R et D	Degré de risque	Degré de concentration (1 si la concentration est élevée)
Fonte et affinage	2,36	1	68	27	5	1
Aéronefs et pièces	2,16	15	66	1	16	1
Brasseries	2,00	8	5	41	24	1
Raffinage du pétrole	1,86	2	34	28	14	1
Produits de toilette	1,70	35	1	10	21	0
Fabrication du ciment	1,65	4	35	41	45	1
Sidérurgie	1,42	5	69	29	39	1
Distilleries	1,35	12	16	49	22	1
Tissage du coton et de la laine	1,22	10	37	68	54	1
Produits du tabac	1,11	42	6	49	71	1
Fabrication d'accumulateurs	1,04	28	28	4	64	1
Produits pharmaceutiques	0,98	39	3	3	67	0
Véhicules automobiles et pièces de véhicules automobiles	0,93	22	25	67	3	1
Produits en argile	0,87	17	31	41	50	1
Gros appareils ménagers	0,86	7	20	4	38	0
Usines de pâtes et papiers	0,71	3	62	29	66	0
Machinerie agricole	0,68	55	33	16	56	1
Produits en caoutchouc	0,68	45	26	15	56	1
Boissons gazeuses	0,67	25	4	49	65	0
Savon et produits de nettoyage	0,67	2	10	35	0	
Textiles synthétiques	0,59	6	32	18	44	0
Produits de la viande	0,58	27	55	49	62	1
Production du vin	0,48	14	8	49	49	0
Petits appareils ménagers	0,40	36	12	4	22	0

Source Dale Orr, "An index of entry barriers and its application to the structure performance relationship", The Journal of Industrial Economics, vol. XXIII, n° 1, septembre 1974, page 42.

Deuxièmement, les ratios de concentration que nous venons de voir portent sur l'ensemble du secteur des pâtes et papiers et ne s'appliquent pas à ses éléments pris individuellement. Par exemple, le ratio de concentration dans l'industrie du papier journal est passé de 54 % au cours des années 50 et 60 à 63 % en 1981, tandis que celui de l'industrie des pâtes a enregistré une baisse (tableau 2-17). Pour ce qui est des autres produits en papier et en carton, le ratio de concentration est généralement plus élevé que dans l'industrie du papier journal et celle des pâtes, et il est resté relativement stable au cours des années (tableau 2-18).

Il convient aussi de souligner le degré de propriété canadienne de l'industrie des pâtes et papiers. En 1970, la propriété canadienne représentait 52,2 % de la valeur des expéditions (en dollars courants); le proportion avait augmenté à 69,9 % en 1981. Autrement dit, environ un tiers de la valeur des expéditions en 1981 étaient attribuable à des entreprises étrangères. Ces dernières, selon certains,[32] pourraient favoriser une saine concurrence.

Les économies d'échelle constituent un autre obstacle important à l'entrée. Orr (1974) a reconnu l'importance de cette variable, mais il a dû l'exclure de son analyse en raison d'une corrélation élevée avec les variables de la concentration et du montant de capital requis. Plus les économies d'échelle sont importantes, plus la production d'une nouvelle entreprise fera baisser les

Tableau 2-17

Concentration dans les industries du papier journal et de la pâte, Canada, 1954-1981

1954		1964		1974		1981	
Expéditions de papier journal (en tonnes courtes)							
Compagnie internationale de papier	845 000	Compagnie internationale de papier	905 000	Abitibi-Price	1 970 000	Abitibi-Price	1 857 000
Abitibi	771 000	Abitibi	813 000	MacMillan Bloedel/ Rothesay	1 158 000	Canadien Pacifique[1]	1 533 000
Consolidated	752 000	Price	750 000	Compagnie internationale de papier	1 101 000	Norande[2]	1 210 000
Price	461 000	Consolidated	749 000	Consolidated-Bathurst	982 000	Consolidated-Bathurst	910 000
Powel River	378 000	MacMillan Bloedel	701 000	Ontario Paper/QNS	680 000	Ontario Paper	666 000
Total partiel	3 207 000		3 918 000		5 891 000		6 176 000
Autres	2 777 000		3 383 000		3 656 000		3 665 000
Total	5 984 000		7 301 000		9 547 000		9 841 000
Part des 5 premières sociétés en pourcentage des expéditions totales	54 %		54 %		62 %		63 %
Expéditions de pâte (en tonnes courtes)							
Compagnie internationale de papier	421 000	MacMillan Bloedel	482 000	Canadian Cellulose	541 000	Canadien Pacifique[1]	1 012 000
MacMillan Bloedel	277 000	Compagnie internationale de papier	461 000	MacMillan Bloedel	507 000	Norande[3]	725 000
Fraser	227 000	Canadian Cellulose	345 000	Compagnie internationale de papier/Tahsis	503 000	B. C. Timber	450 000
Kimberly Clark/ Spruce Falls	179 000	Fraser	321 000	B. C. Forest Products	458 000	Canfor	437 000
Rayonier, C.-B.	139 000	Rayonier, C.-B.	232 000	Prince Albert/ St. Anne Nackawic	473 000	B. C. Forest Products	403 000
Total partiel	1 243 000		1 841 000		2 482 000		3 027 000
Autres	1 189 000		2 353 000		5 820 000		5 593 000
Total	2 432 000		4 194 000		8 302 000		8 620 000
Part des 5 premières sociétés en pourcentage des expéditions totales	51 %		44 %		30 %		35 %

1 Compagnie internationale de papier, Great Lakes Forest Products.

2 MacMillan Bloedel, MacLaren.

3 MacMillan Bloedel, MacLaren, Northwoods, Fraser.

Source Peter M. Thain, The Political Economy of the Pulp and Paper Modernization Program, Thèse non publiée en administration des affaires, Université de la Colombie-Britannique, 19 avril 1984, pages 3-7.

Tableau 2-18

Concentration dans l'industrie des autres produits en papier et en carton, Canada, 1954-1974

Part des 5 premiers producteurs en pourcentage des expéditions totales

	1954	1964	1974
Carton	61	67	60
Papier destiné à l'impression et papier à lettres	80	80	79
Papier d'emballage	80	77	73

Source Peter M. Thain, The Political Economy of the Pulp and Paper Modernization Program. Thèse non publiée en administration des affaires, Université de la Colomibe-Britannique, 19 avril 1984, pages 3-7.

prix au sein d'une industrie, quelle que soit l'élasticité de la demande, si l'entreprise accède à l'industrie avec la taille minimale d'efficience. Pour que cela se réalise, il faut (mais il n'est pas suffisant) que les entreprises établies maintiennent leur niveau de production malgré l'arrivée de la nouvelle entreprise. Par conséquent, les économies d'échelle permettent aux entreprises existantes de hausser leurs prix sans qu'il devienne rentable d'accéder à l'industrie.

Certaines études économétriques[33] semblent indiquer que les économies d'échelle ne sont pas très importantes dans l'industrie des pâtes et papiers. Toutefois, certaines autres études détaillées de l'industrie des pâtes et papiers offrent un point de vue différent. Par exemple, Thain (1984)[34] cite des données suédoises ayant trait à la courbe de coût caractéristique d'un lessiveur utilisé dans l'industrie des pâtes et papiers et plus particulièrement dans les usines de pâte kraft. Ses données révèlent l'existence d'économie d'échelle considérables. Pour une capacité de production de 200 tonnes par jour, l'indice des coûts est de 200; lorsque la capacité augmente à 400 tonnes par jour, l'indice des coûts tombe à 150 et continue de diminuer à mesure que la capacité s'accroît. À une capacité de 1 000 tonnes par jour, l'indice des coûts se situe à 100 et demeure relativement constant par la suite.

Une analyse de l'évolution de la répartition des usines selon la taille au cours d'une période relativement longue permet aussi de

conclure à l'existence d'économies d'échelle. En comparant la taille des usines en 1963 et en 1983, nous constatons qu'il y a diminution du nombre des usines de petite taille, c'est-à-dire dans les catégories où le nombre d'employés est inférieur à 200 (tableau 2-19). Par contre, le nombre des usines comptant de 200 à 499 employés et de celles comptant 500 employés et plus a augmenté. Par conséquent, les usines de taille minimale efficiente étaient celles dont l'effectif comptait de 200 à 499 employés. En 1983, environ 80 % des usines de l'industrie étaient de taille minimale efficiente ou plus grandes.

Les économies d'échelle dont nous venons de parler sont liées à la taille des usines. Au niveau de l'entreprise, il existe d'autres sources d'économies : les économies d'intégration verticale, les économies résultant de la présence de plusieurs usines et les économies de diversification des produits. Les données empiriques que nous avons pu consulter ne portent que sur les économies résultant de l'intégration verticale[35], qui semblent être très importantes (tableau 2-20).

L'ÉTABLISSEMENT DES PRIX

La plupart des recherches sur l'évolution des prix dans l'industrie des pâtes et papiers ont porté sur le prix du papier journal. Les aspects sur lesquels se sont surtout penchés les chercheurs sont les caractéristiques structurelles à intégrer au

Tableau 2-19

Évolution de la répartition des usines canadiennes de pâtes et papiers, selon la taille, 1963-1983

Effectif moyen	1963		1983	
	Nombre d'établissements	Pourcentage	Nombre d'établissements	Pourcentage
Moins de 49	8	6,3	6	4,3
de 50 à 99	12	9,5	10	7,3
de 100 à 199	20	15,9	12	8,8
de 200 à 499	37	29,4	49	35,8
500 et plus	49	38,9	60	43,8
Total	126	100,0	137	100,0

Source Statistique Canada, Usines de pâtes et papiers, n° 36-204 au catalogue, publication annuelle, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1963 et 1983.

Tableau 2-20

Intégration verticale dans l'industrie canadienne des pâtes et papiers, début des années 80

Société	Bois d'œuvre			Matériaux de construction					Pâte mécanique				Pâte chimique				Papiers fins			
	Exploitation forestière	Abattage	Transport	Bois de construction	Contreplaqué	Vente en gros	Vente au détail	Construction	Pâte	Papier journal	Transport	Journaux	Pâte	Papier kraft	Carton doublure	Contenants	Papiers fins	Transformateurs	Epreuve	
MacMillan Bloedel	x	x	x	x	x	x			x	x	x		x	x	x	x	x			
Domtar	x	x	x	x		x			x	x	x		x	x	x	x	x	x		
Abitibi-Price	x	x	x	x		x			x	x	x		x	x			x	x		
Consolidated-Bathurst	x	x	x	x		x			x	x	x		x	x			x	x		
C.I.P.	x	x	x	x		x			x	x	x		x	x						
B. C. Forest Products	x	x	x	x	x	x			x	x	x		x							
Canfor	x	x	x	x	x	x							x							
C. Zellerbach	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x		x	x						
Great Lakes	x	x	x	x		x			x	x	x		x	x						
Kim Clark	x	x	x	x									x				x			
Weldwood	x	x	x	x	x	x							x							
Eddy	x	x	x	x		x							x							
Cancel	x	x	x	x	x	x							x	x			x			
Northwood	x	x	x	x	x	x							x							
Ontario Paper	x	x	x	x		x							x							1
Fraser	x	x	x	x					x	x	x									1
Reed	x	x	x	x		x							x	x			x			
Donohue	x	x	x	x		x			x	x	x		x	x	x	x	x			
Kruger	x	x	x						x	x	x		x							1
Boucter	x	x	x	x		x			x	x	x		x	x	x	x				
Roy	x	x	x	x		x							x							
Boise Cascade	x	x	x	x		x							x							
Whennock	x	x	x	x		x			x	x	x		x							
Rolland																				
Spruce Falls	x	x	x	x		x			x	x	x		x				x			
Tahsis	x	x	x	x		x							x							
U. Fraser	x	x	x	x		x	x						x							

x désigne une activité dans laquelle l'entreprise est engagée.

Source S. Globerman et R. Schwindt, "The organization of vertically related transactions in the Canadian forest products industries", Journal of Economic Behaviour and Organization, vol. 7, 1986, page 205.

modèle de prix et les facteurs déterminants de l'évolution des prix.

En ce qui a trait aux caractéristiques structurelles, bon nombre des premières études ont fait appel au modèle de prix de l'entreprise dominante; dans ce modèle, le prix du papier journal est établi par une des grandes entreprises et les autres lui emboîtent le pas. Le prix est établi par contrat et l'on observe souvent un écart important entre le prix contractuel et le prix au comptant[36]. Les données indiquent assez clairement l'existence d'un système de prix alignés sur ceux d'une entreprises dominante jusqu'aux alentours de 1950. Pendant environ 15 ans avant le début de la Seconde Guerre mondiale, la société International Paper était généralement considérée comme l'entreprise dominante aux États-Unis, sauf dans l'Ouest, où les prix étaient établis par Crown Zellerbach, le premier producteur de cette région. Depuis la guerre, un système de prix alignés s'est à nouveau formé dans l'industrie du papier journal, mais à quelques différences importantes près. Tout d'abord, aucune entreprise n'a constamment dominé l'établissement des prix (tableau 2-21). Ensuite, tant au Canada qu'aux États-Unis, tour à tour plusieurs des principaux producteurs de papier journal ont assumé le rôle de l'entreprise dominante au niveau de l'établissement des prix. En outre, les changements de prix amorcés par ces entreprises n'ont pas toujours été adoptés par le reste de l'industrie. Les données montrent donc qu'il y a eu passage du modèle de l'entreprise dominante à un modèle de prix-baromètre qui, d'après Scherer

Tableau 2-21

Chefs de file dans l'établissement des prix, industrie nord-américaine du papier journal*, 1950-1972

Prix en dollars américains

Année	Chef de file en matière de prix	Prix initial	Autres prix annoncés	Prix final	Entreprises dont le prix a prévalu
1950	Powell**	110	106; 105	106	Compagnie internationale de papier
1951	Abitibi	116	115; 114	116	Abitibi
1952	Abitibi	126	123; 122;	Les cinq prix	-
	Consolidated		121; 125,50		
1953	Écart dans les prix ramené à	123-126			-
1955	St. Laurence	131	130; 129	Les trois prix	-
1er janv. 1956	Odre rétabli	-	-	130	Compagnie internationale de papier
1957	Abitibi	134	134,50	134	Abitibi
1964	MacMillan-Bloedel	124 +	134 dans l'Est		MacMillan-Bloedel
1966	Crown Zellerbach	134 +	145; 141	139	Great Northern
	Bowater	144	139		Kimberly-Clark
	Crown Zellerbach	138 +	137 +	137 +	MacMillan-Bloedel
1967	Consolidated	142	-	142	Consolidated
1969	Compagnie internationale de papier	147	146	Les deux prix	Compagnie internationale de papier; Southland***
	Bowater	152	151	Les deux prix	Bowater; Southland
1970	Anglo-Canadian	162	160; 158	Tous les prix	Anglo; Boise; Southland
1971	Compagnie internationale de papier	165	-	165	Compagnie internationale de papier
1972	Kimberly-Clark	163 ++	-	163	Kimberly-Clark
	Great Northern	170	-	170	Great Northern

* Prix initial en 1950 = 100 $ US; après 1972, les changements sont devenus trop complexes pour être intégrés au tableau et ils sont analysés dans l'annexe.

** Powell a fusionné plus tard avec MacMillan-Bloedel.

*** Lorsque la société Southland est devenue l'un des chefs de file, le marché s'est divisé en trois régions, le Sud, la côte ouest et les marchés du Nord-Ouest et du Midwest.

\+ Prix sur la côte ouest seulement.

++ Prix dans le Sud seulement.

Source Gordon P. Schaefer, The Canadian Newsprint Industry: Econometric Models of Different Market Structures, rapport technique n° 17, Banque du Canada,

(1970)[37], aurait les trois caractéristiques suivantes : a) l'entreprise dominante n'est pas toujours la même; b) les autres entreprises n'emboîtent pas toujours le pas à l'entreprise dominante; et c) le nouveau prix ne fait souvent que confirmer les écarts déjà observés par rapport au prix officiel. À plusieurs égards, l'entreprise dominante joue le rôle de baromètre des conditions du marché.

Le phénomène de l'alignement des prix que nous venons de décrire a aussi une dimension régionale. Comme nous l'avons déjà mentionné, avant les années 60, il n'existait que deux marchés, celui de l'Est et celui de l'Ouest. Ainsi, sur le marché de l'Est, le prix du papier journal correspondait au prix livré à New York. Ce prix était également celui qui prévalait dans d'autres grandes villes (comme Chicago, Boston et Philadelphie) consommatrices de papier journal dans l'est de l'Amérique du Nord. L'importance du prix de New York est corroborée par le fait qu'avant les années 60, de 80 à 85 % de tout le papier journal vendu aux États-Unis l'était au prix de New York. Toutefois, dans les années 60, le Sud des États-Unis est devenu une importante région productrice; c'est à ce moment qu'il y a eu évolution vers un système de prix régionaux : soit un pour le Sud, un pour l'Est (y compris le Midwest) et un autre pour l'Ouest. L'émergence du Sud comme région productrice importante vers la fin des années 60 s'est manifestée par le rôle prédominant qu'a joué la Southland Company, du Texas, dans l'établissement des prix en 1969 et au début des années 70. Le fait que les prix aient été établis par

plusieurs entreprises est le signe d'une concurrence plus vive dans l'industrie du papier journal.

Il y a eu de nombreux cas de poursuites intentées aux termes de la loi anticoalition et de la législation sur la fixation des prix dans le secteur des pâtes et papiers. La première poursuite anticoalition a été intentée peu de temps après la création de la Newsprint Manufacturers Association (NPMA), en 1915, par des producteurs canadiens et américains. En 1916, les coûts étaient évalués à 33 $ la tonne tandis que le papier journal se vendait 40 $ la tonne. Le prix avait augmenté à 65 $ la tonne en 1917. Une poursuite intentée en vertu du "Sherman Act" aboutit à un aveu de culpabilité de la part de la NPMA, qui se vit imposer une amende de 11 000 $[38].

Au cours des années 20, les éditeurs exigèrent d'autres enquêtes en vertu de la loi anticoalition; toutefois, lorsque les prix se mirent à baisser (le prix de 112,60 $ la tonne de papier journal en 1920 ne devait être égalé à nouveau qu'en 1952), leurs revendications s'apaisèrent. Au cours des années 30, en dépit du fait que l'industrie était mal en point, les éditeurs opposèrent une vive résistance à toute hausse des prix et continuèrent d'exercer des pressions politiques pour empêcher que les prix ne montent. Leur résistance au "National Recovery Act" de 1934 semble avoir été axée en partie sur la hausse de 1 $ la tonne du prix du papier journal que cette loi aurait autorisée. Le

"National Recovery Act" fut par la suite déclaré inconstitutionnel.

Des années 30 à la fin des années 50, de nombreuses poursuites ont été intentées contre des producteurs de pâtes et papiers. Bon nombre de ces poursuites visaient des fabricants de carton et se soldèrent par des condamnations et des mises à l'amende[39]. Depuis les années 60, un moins grand nombre de poursuites ont été intentées et plusieurs d'entre elles n'ont entraîné aucune condamnation. Il semble toutefois raisonnable de penser que ces enquêtes successives ont eu pour effet de restreindre les pratiques de l'industrie en matière d'établissement des prix. Dans l'intervalle, il n'y a eu aucun signe tangible d'une réduction importante du pouvoir d'oligopsone qui existe sur le marché des pâtes et papiers, compte tenu du fait que les éditeurs de journaux américains représentent encore une très forte proportion de la consommation de papier journal aux États-Unis. Un pouvoir d'achat aussi important se traduit, en toute probabilité, par une baisse de la marge bénéficiaire des producteurs.

L'analyse qui précède nous amène à nous demander quel type de modèle conviendrait le plus à l'analyse de l'évolution des prix dans l'industrie des pâtes et papiers et, en particulier, dans celle du papier journal. Le modèle le plus couramment employé est celui où les prix sont établis en fonction d'une marge de majoration, elle-même déterminée par un certain nombre de

variables comme les coûts, la demande et le taux de change. Nautiyal et Singh (1984) ont évalué la marge de majoration dans l'industrie des pâtes et papiers. Pour la période 1955-1981, ils ont calculé des marges de 1,58, 1,57 et 1,42 respectivement, pour le papier journal, les autres produits en papier et en carton et la pâte de bois. Ces chiffres signifient qu'au niveau de production visé, les prix des produits sont supérieurs de 58 %, de 57 % et de 42 % aux coûts moyens de production respectifs dans les trois industries précitées.

Quant aux facteurs déterminants de l'évolution des prix dans l'industrie des pâtes et papiers, de nombreuses recherches ont été faites à ce sujet. Le tableau 2-22 donne un sommaire des résultats de certaines études canadiennes. Le lecteur devrait éviter de faire des comparaisons directes entre ces études car elles diffèrent sensiblement aux niveaux de la spécification des modèles, de l'élaboration des variables, des données et ainsi de suite. Toutefois, certaines conclusions générales ressortent de ces recherches.

Tout d'abord, les données ne sont pas claires au niveau de l'effet de la demande sur les prix dans l'ensemble de l'industrie des pâtes et papiers. Pour ce qui est du papier journal cependant, toutes les études, sauf celle de Dagenais (1976), arrivent à la conclusion que l'effet de la demande n'est pas significatif. De nombreuses études américaines sur le sujet ont abouti à la même conclusion. Il faut toutefois signaler que les

Tableau 2-22

Analyse des données sur les facteurs déterminants des variations de prix dans l'industrie canadienne des pâtes et papiers, 1933-1981

Auteur (s)	Industrie	Période	Demande[1]	Changement technique	Production	Grèves	Taux de change	Variables de coût
Dagenais (1976)	Papier journal	1933-1971	Taux d'exploitation en Amérique du Nord[3] *					Moyenne pondérée des prix des facteurs de production rajustée en fonction du taux de change*
McFetridge I (1973)	Pâtes et papiers	1958-1969	Variable du déséquilibre de la demande *				Prix aux États-Unis rajusté en fonction du taux de change *	Coûts unitaires habituels de la main-d'oeuvre, matières premières
McFetridge II (1973)	Pâtes et papiers	1958-1969	Variable du déséquilibre de la demande *				Prix aux États-Unis rajusté en fonction du taux de change *	Coûts unitaires courants de la main-d'oeuvre *
Sheafer[2] I (1979)	Papier journal	1947-1976	Taux d'exploitation en Amérique du Nord	Variable auxiliaire*		Variable auxiliaire*		
Sheafer II (1979)	Papier journal	1947-1976	Taux d'exploitation en Amérique du Nord	Variable auxiliaire*			Dollar canadien en dollar US *	Coûts unitaires *
Nautiyal et Singh (1984) I	Papier journal	1955-1981	Taux d'utilisation de la capacité	Variable auxiliaire*	*			Prix des matières premières*, de l'énergie*, de la main-d'oeuvre* et du capital
Nautiyal et Singh (1984) II	Autres industries du papier	1955-1981	Taux d'utilisation de la capacité	Variable auxiliaire*				Prix des matières premières*, de l'énergie*, du capital* et de la main-d'oeuvre
Nautiyal et Singh (1984) III	Pâte de bois[4]	1955-1981	Taux d'utilisation de la capacité	Variable auxiliaire				
Nautiyal et Singh (1984) IV	Pâtes et papiers	1955-1981	Taux d'utilisation de la capacité	Variable auxiliaire	*			Prix des matières premières*, de l'énergie*, de la main-d'oeuvre* et du capital

1 Pour la définition des variables et leur élaboration, le lecteur est invité à consulter chacune des études.
2 En plus de ces variables, il y avait une variable de prix avec décalage qui s'est révélée statistiquement significative.
3 La signification statistique est dénotée par un astérisque (*).
4 Dans le cas de la pâte de bois, la signification statistique des variables n'est pas indiquée.

Source H. G. Dagenais, "The determination of newsprint prices", Revue canadienne d'économique, août 1976, pages 442-461; D. G. McFetridge, "Ajustement à court terme des prix dans le secteur des industries manufacturières au Canada", dans Réflexions sur les variations de prix, Commission des prix et des revenus, 1973, pages 93-156; G. Sheafer, The Canadian Newsprint Industry, rapport technique n° 17, Banque du Canada, octobre 1979; B. K. Singh et J. C. Nautiyal, "Factors affecting Canadian pulp and paper prices", Canadian Journal of Forestry Research, n° 5, octobre 1984, pages 683-691.

prix du papier journal ont diminué lorsque la demande enregistrait des baisses importantes (voir l'annexe).

Deuxièmement, les données montrant l'existence d'un effet significatif de la productivité (par le jeu du changement technologique) sur le prix du papier journal ne manquent pas. Nautiyal et Singh (1984) ont constaté que des baisses de prix attribuables au changement technologique sont survenues dans l'industrie du papier journal et celle des autres produits en papier et en carton à un taux constant de 2,59 % et de 4,49 % par année, respectivement, au cours de la période 1955-1981.

Troisièmement, les variables de coûts semblent statistiquement significatives dans bon nombre de modèles. McFetridge (1973) a constaté qu'une hausse de 10 % des coûts unitaires courants de la main-d'oeuvre (différents des coûts unitaires normaux de la main-d'oeuvre qui tiennent compte de la croissance de la productivité à long terme) fait augmenter de 1 % à 2,50 % les prix des pâtes et papiers, selon le modèle utilisé. Nautiyal et Singh (1984) ont constaté que les prix des pâtes et papiers sont extrêmement sensibles au prix de la pâte de bois, suivis du coût de la main-d'oeuvre et du coût de l'énergie. Les prix des autres produits en papier et en carton varient surtout en fonction du prix de la pâte de bois, lequel dépend avant tout, dans l'ordre, du prix du bois destiné à faire de la pâte, du coûts de l'énergie et du coût de la main-d'oeuvre.

Enfin, si l'on regarde l'évolution du taux de change, le prix aux États-Unis ajusté en fonction du taux de change et les variables de coût rajustées de la même façon dans certaines équations, l'influence du marché américain sur l'établissement des prix dans l'industrie des pâtes et papiers au Canada est également un élément déterminant. Il faut signaler, en outre, que le taux réel d'utilisation de la capacité en Amérique du Nord, qui est composé des taux canadien et américain, a une incidence significative sur le prix du papier journal dans l'équation de Dagenais.

LA PERFORMANCE

La productivité, la compétitivité internationale, l'investissement et la rentabilité sont les quatre aspects de la performance qui seront abordés dans la présente section.

LA PRODUCTIVITÉ

Nous avons déjà fait mention du ralentissement de la croissance de la productivité de la main-d'oeuvre depuis 1973 (tableau 2-22). Cependant, la productivité de la main-d'oeuvre ne constitue pas une bonne mesure de la productivité, parce qu'elle reflète l'effet combiné de la substitution des facteurs et de l'efficience économique[40]. La productivité globale des facteurs constitue une meilleure mesure de la productivité; l'efficience économique y est isolée de la substitution des facteurs et elle est évaluée de

façon distincte. Dans une étude récente du Conseil[41], la croissance de la productivité globale des facteurs a été estimée pour l'industrie du papier et des produits connexes. Selon cette étude, la croissance de la productivité globale des facteurs a évolué de la même façon que la croissance de la productivité de la main-d'oeuvre : elle s'est accrue au cours de la période 1967-1973 et a baissé rapidement au cours de la période 1974-1980 (tableau 2-23). Donc, indépendamment de la façon dont elle est mesurée, la croissance de la productivité a ralenti au cours de la période 1974-1980.

Toutes les régions productrices de pâtes et papiers au Canada ont souffert du ralentissement de la productivité survenu durant la période 1974-1979, mais l'effet n'a pas été aussi grave partout (tableau 2-24). La région la plus touchée a été celle des provinces Maritimes (et celle des Prairies); venait ensuite la Colombie-Britannique. Au Québec et en Ontario, le ralentissement de la productivité a été relativement faible. En fait, dans ces deux provinces, la production et l'emploi ont crû plus rapidement entre 1964 et 1979 qu'au cours de la période précédente. Entre 1970 et 1979, l'Ontario est la province qui a affiché la plus forte croissance de la productivité, et la Colombie-Britannique, la plus faible. Au cours de la période 1980-1983, toutes les régions ont connu une reprise à ce chapitre.

Le ralentissement de la croissance de la productivité au cours de la période 1974-1982 n'est pas survenu uniquement dans

Tableau 2-23

Évolution de la productivité dans les industries manufacturières au Canada, 1958-1982

Industrie	Croissance de la productivité globale des facteurs			Croissance de la productivité de la main-d'oeuvre		
	1958-1966	1967-1973	1974-1982	1958-1966	1967-1973	1974-1982
Biens durables	1,16	1,35	-0,14	3,97	5,29	0,99
Bois	0,67	0,54	0,64	2,42	2,94	2,23
Meubles et articles d'ameublement	1,13	0,62	-0,06	2,77	3,05	1,06
Sidérurgie	1,52	1,18	-0,89	4,60	3,71	-0,94
Métaux non ferreux	1,34	0,47	-0,17	4,74	3,24	0,09
Transformation des métaux	1,09	0,92	-0,07	3,02	2,60	0,77
Machines	1,37	1,66	0,70	4,65	4,93	4,28
Matériel de transport (autre que véhicules automobiles)	0,33	0,30	-0,37	3,67	2,50	-0,37
Véhicules automobiles	0,92	2,81	-0,01	4,24	10,16	2,39
Pièces et accessoires de véhicules automobiles	0,99	2,73	-1,31	4,31	7,40	-0,51
Produits électriques	2,19	1,14	0,10	5,32	4,33	0,53
Minéraux non métalliques	0,77	1,57	0,68	1,87	4,26	0,20
Biens non durables	0,75	0,85	-0,22	3,27	4,13	1,06
Aliments et boissons	0,36	0,42	-0,08	2,43	3,06	1,45
Tabac	0,78	0,68	-0,07	4,91	3,12	2,08
Produits en caoutchouc et en matières plastiques	2,75	1,31	0,06	7,72	6,70	1,54
Cuir	0,65	0,77	0,57	1,66	2,72	2,63
Textiles	1,79	2,38	0,49	6,00	7,51	1,78
Bonneterie et vêtement	0,97	0,87	0,40	3,00	4,00	1,64
Papier et produits connexes	0,81	1,13	-0,32	3,41	3,92	0,07
Imprimerie et édition	0,34	1,49	0,40	1,59	3,32	1,00
Produits du pétrole	0,64	0,30	-0,79	6,05	6,66	05,66
Produits chimiques	1,42	1,47	-0,87	5,18	6,00	-0,16
Produits manufacturés divers	-0,01	0,32	0,08	0,92	3,39	1,00

Source P. S. Rao et R. S. Preston, "Inter-factor substitution and technical change: Evidence from Canadian Industries", Conseil économique du Canada, Document n° 242, 1984, mis à jour par les auteurs.

Tableau 2-24

Taux annuel de croissance de la production réelle*, de l'emploi et de la productivité de la main-d'oeuvre dans l'industrie des pâtes et papiers au Canada, par province, 1967-1983

En pourcentage

	Québec			Ontario			Colombie-Britannique			Provinces maritimes et des Prairies		
	$\dot{Q}$	$\dot{E}$	Prod	$\dot{Q}$	$\dot{E}$	Prod	$\dot{Q}$	$\dot{E}$	Prod	$\dot{Q}$	$\dot{E}$	Prod
1967-1973	1,68	-0,04	1,72	2,70	-0,33	3,03	7,53	5,27	2,26	7,68	2,65	5,03
1974-1979	3,76	2,20	1,56	3,38	1,01	2,37	2,38	1,17	1,21	1,29	0,98	0,31
1980-1983	2,36	-1,26	3,62	2,69	-2,06	4,75	0,01	-3,91	3,92	-0,93	-2,96	2,03
1970-1979	2,28	1,15	1,13	2,71	0,47	2,24	3,58	3,25	0,33	4,15	1,97	2,18
1970-1983	2,30	0,73	1,57	2,71	-0,25	2,96	2,56	1,20	1,36	2,70	0,56	2,14

* La valeur des expéditions est dégonflée au moyen de l'indice de déflation des prix du PIB pour le papier et les produits connexes. Les données sur l'indice de déflation des prix proviennent de la banque de données CANDIDE.

$\dot{Q}$ = croissance de la production réelle; $\dot{E}$ = croissance de l'emploi; Prod = croissance de la production par employé. Les données sur les expéditions et sur l'emploi sont tirées de Tables de statistiques, ACPPP, 1975, page 52, et 1985, page 54.

l'industrie des pâtes et papiers; il a été, au contraire, assez généralisé. L'industrie du papier et des produits connexes a beaucoup souffert de ce ralentissement, mais d'autres industries comme celle des pièces de véhicules automobiles, ont été encore plus sérieusement touchées (tableau 2-23).

À titre de comparaison, nous avons également analysé la croissance de la productivité dans l'industrie des pâtes et papiers aux États-Unis au cours des périodes précitées. Les données montrent que, comme au Canada, la croissance de la productivité dans l'industrie américaine a connu un ralentissement marqué durant la période 1974-1980, suivi d'une reprise entre 1981 et 1984 (tableau 2-25).

Étant donné que la croissance des investissements a aussi ralenti de façon marquée au cours de la seconde moitié des années 70, on serait tenté d'associer au facteur capital le ralentissement de la croissance de la productivité. Cependant, les recherches du Conseil montrent que le capital a relativement peu contribué au ralentissement de la productivité de l'industrie du papier et des produits connexes[42]; cette contribution aurait été de l'ordre de 12 % (tableau 2-26). Bien que, comparativement à d'autres industries, celle du papier et des produits connexes consomme beaucoup d'énergie, la hausse du prix de ce facteur n'a eu qu'un effet limité (environ 12 %) sur le ralentissement de la productivité[43]. De loin, la contribution la plus importante (65 %) provenait des matières premières (c'est-à-dire la fibre de

Tableau 2-25

Croissance de la productivité dans l'industrie des pâtes et papiers, États-Unis, 1961-1984

	Taux annuel de croissance (en pourcentage)
	Production par heure-personne
1962-1966	4,98
1967-1973	4,22
1974-1980	2,10
1981-1984	3,00
1974-1984	2,43

Source American Paper Institute, Statistics of Paper, Paperboard and Wood Pulp, Data Through 1984, New York, tableau XXIV, page 56.

Tableau 2-26

Croissance de la productivité dans l'industrie du papier et des produits connexes, Canada, 1958-1980

Contribution	1958-1966	1967-1973	1974-1980
$(\dot{K}/L)$	0,40	0,37	-0,04
$(\dot{E}/L)$	0,17	0,25	-0,16
$(\dot{M}/L)$	1,98	2,13	-0,02
$\dot{TFP}$	0,73	1,10	0,74
$\dot{Q}/L$	3,28	3,85	0,52

K, L, M et E représentent le capital, la main-d'oeuvre, l'énergie et les matières premières, respectivement. Q et TFP représentent la production et la productivité globale des facteurs.

Source P. S. Rao et R. S. Preston, "Interfactor substitution, economies of scale and technical change: Evidence from Canadian industries", Conseil économique du Canada, Document n° 262, 1984.

bois et les produits chimiques), ce qui est compréhensible étant donné que l'industrie des pâtes et papiers affiche un coefficient d'utilisation de matières premières relativement élevé. Au cours des années 70, alors que les prix des matières premières montaient en flèche (tableau 2-8), les entreprises ont cherché à substituer d'autres facteurs aux matières premières; il en est résulté un déclin de la production et de la croissance de la productivité. En plus de ces effets de substitution au niveau des facteurs, les gains d'efficience dans la façon dont les facteurs de production sont combinés (ou productivité globale des facteurs) ont aussi une influence sur la croissance de la productivité de la main-d'oeuvre. La contribution au ralentissement de la productivité de la main-d'oeuvre attribuable à cette interaction était d'environ 11 %. Les recherches du Conseil[44] montrent que le ralentissement de la croissance de la productivité globale des facteurs dans le secteur manufacturier au Canada et dans l'industrie du papier et des produits connexes est en partie imputable à un ralentissement du taux de changement technologique (causé indirectement par la hausse du prix de l'énergie et par le coefficient énergétique élevé qui est associé au changement technologique) et en partie à une baisse de l'incidence des économies d'échelle.

De nombreuses études[45], dont certaines effectuées au Conseil, ont également fait ressortir le rôle important joué par divers aspects de la demande dans le ralentissement de la productivité. L'influence de la croissance de la production sur la productivité s'exerce de plusieurs façons. Elle se manifeste, entre autres, au

niveau du taux d'utilisation de la capacité, qui est tombé de 88 % durant la période 1967-1973 à 82,4 % entre 1974 et 1982. Elle fait aussi sentir ses effets par le biais d'un ralentissement du changement technologique[46] et d'une baisse du niveau d'exploitation des économies d'échelle[47].

Nautiyal et Singh (1986) ont étudié quelque peu différemment le ralentissement de la productivité dans l'industrie des pâtes et papiers au Canada; ils ont eu recours à un modèle assez complexe qui fait la distinction entre l'équilibre à court terme et l'équilibre à long terme et qui retrace l'ajustement des entreprises de l'industrie à l'équilibre à long terme. Selon ces auteurs, il faut ajouter au ralentissement du progrès technologique et à la baisse de la demande le fait que l'industrie canadienne des pâtes et papiers a mis du temps à s'adapter à certains facteurs exogènes, comme la hausse du prix de l'énergie. Pour en faire la preuve, ils ont calculé, à partir des résultats d'une simulation, l'écart qui existe entre les coûts totaux réels et les coûts totaux optimaux lorsque les facteurs de production sont combinés de la façon la moins coûteuse possible à long terme (tableau 2-27). La différence n'était pas très grande au cours des années 60, mais elle a augmenté considérablement entre 1972 et 1982. C'est au cours de cette période qu'est survenue la crise du prix de l'énergie. C'est aussi à cette époque que la demande se comportait de façon plus irrégulière qu'au cours des années 60. Par exemple, l'écart-type de l'utilisation de la capacité était de 7 au cours de la période 1971-1982, alors qu'il était de 4 entre

Tableau 2-27

Comparaison du sentier réel et du sentier à long terme du coût total des facteurs dans l'industrie canadienne des pâtes et papiers, 1956-1982

	Coût total réel (1)	Coût total optimal (2)	Écart entre (1) et (2)
	En millions de dollars		En pourcentage
1956	1 108,17	969,37	14,32
1958	1 241,51	1 082,56	14,68
1960	1 385,89	1 201,56	15,34
1962	1 441,75	1 290,20	11,32
1964	1 643,29	1 562,59	5,18
1966	2 005,16	1 886,59	6,34
1968	2 205,47	2 069,82	7,19
1970	2 484,83	2 380,39	4,38
1972	3 016,40	2 686,66	12,27
1974	4 408,51	3 586,51	23,14
1976	5 648,71	4 569,55	23,62
1978	6 815,81	5 591,82	26,41
1980	9 033,03	7 256,55	24,48
1982	10 009,37	8 069,25	24,04

Source J. C. Nautiyal et B. K. Singh, "Long-term productivity and factor demand in the Canadian pulp and paper industry", Canadian Journal of Agricultural Economics, mars 1986, page 36.

1961 et 1970; de même, l'écart-type de la croissance des exportations était de 9,4 % au cours de la période 1971-1982 comparativement à 5 % durant la période 1963-1970. Les auteurs estiment qu'en raison des bouleversements engendrés par les facteurs précités, l'industrie des pâtes et papiers a beaucoup tardé à adopter la combinaison de facteurs de production la moins coûteuse à long terme.

Le tableau 2-28 fait voir les taux de croissance de la productivité au cours de trois périodes (1956-1962, 1963-1970 et 1971-1982) correspondant au sentier d'expansion réel et au sentier d'expansion le moins coûteux à long terme de quatre facteurs de production, soit le capital, la main-d'oeuvre, l'énergie et les matières premières, dans l'industrie canadienne des pâtes et papiers. Durant la période 1963-1970, on constate que la croissance de la productivité de ces facteurs, sauf les matières premières, est moins élevée sur le sentier à moindre coût que sur le sentier réel. Par contre, à compter de 1971, elle est généralement plus élevée sur le sentier le moins coûteux à long terme que sur le sentier réel. Bien que les taux de croissance réelle de la productivité dénotent un ralentissement de la productivité de chacun des trois facteurs de production par rapport aux niveaux où ils se situaient au cours de la période 1963-1970, les taux correspondants à long terme font voir des gains au niveau de la productivité des trois facteurs de production. En outre, au cours de la période 1956-1982, les données indiquent que la croissance globale de la productivité est

Tableau 2-28

Taux de croissance de la productivité et des coûts de production sur le sentier d'expansion réel et le sentier d'expansion le moins coûteux à long terme, industrie canadienne des pâtes et papiers, 1956-1982

Facteurs de production	1956-1962	1963-1970	1971-1982	1956-1982
Matières premières				
Sentier réel	-0,0131	-0,0139	-0,0032	-0,0064
Sentier à long terme	-0,0283	-0,0099	-0,0028	-0,0134
Main-d'oeuvre				
Sentier réel	0,0175	0,0219	0,0090	0,0184
Sentier à long terme	0,0075	0,0211	0,0248	0,0291
Capital				
Sentier réel	0,0081	0,0108	0,0083	0,0089
Sentier à long terme	0,0184	0,0098	0,0285	0,0298
Énergie				
Sentier réel	0,0133	-0,0047	-0,0397	-0,0143
Sentier à long terme	0,0313	-0,0020	0,0281	0,0198
Coût moyen				
Sentier réel	0,0178	0,0072	0,0173	0,0130
Sentier à long terme	0,0130	0,0074	-0,0075	-0,0033

Source J. C. Nautiyal et B. K. Singh, "Long-term productivity and factor demand in the Canadian pulp and paper industry", Canadian Journal of Agricultural Economics, mars 1986, page 36.

plus élevée sur le sentier à moindre coût que sur le sentier réel; la différence est supérieure à un point de pourcentage dans le cas de la main-d'oeuvre et du capital et elle est de trois points de pourcentage dans le cas de l'énergie. En fait, on observe un accroissement de la productivité du facteur énergie après 1970 et pendant la période 1956-1982 uniquement lorsque les rajustements à court terme ne sont pas pris en considération. D'après Nautiyal et Singh, cela confirme une fois de plus le fait que l'industrie canadienne des pâtes et papiers a tardé à modifier la combinaison des facteurs de production employés en fonction de l'évolution des conditions propres à certains facteurs, comme la hausse du prix de l'énergie, et que des effets cycliques ont joué un rôle important dans le ralentissement de la productivité. À noter cependant que les pâtes et papiers ne sont pas la seule industrie soumise à des influences cycliques et à des variations de prix.

Le tableau 2-28 montre également que la productivité du facteur matieres premières n'a cessé de diminuer au cours de la période 1956-1982. Cette observation concorde avec la préoccupation manifestée au sein de l'industrie au sujet de la qualité, de plus en plus médiocre, du bois dont elle se sert. Toutefois, tant sur le sentier réel que sur le sentier à long terme, le déclin de la productivité de ce facteur semble en voie de se stabiliser.

La qualité des immobilisations influe elle aussi sur la croissance de la productivité. L'âge des machines et du matériel

est l'un des indicateurs de la qualité des installations. Les données sur l'âge des usines de papier journal au Canada englobent les installations servant à la fabrication du papier et celles servant à fabriquer d'autres papiers spéciaux (à base de pâte mécanique), tandis que les données pour les États-Unis et les pays scandinaves ne portent que sur les usines de papier journal. En règle générale, les installations servant à la fabrication des papiers spéciaux sont plus vieilles et de taille plus petite que les autres usines; lorsqu'on les exclut, le pourcentage des machines et de l'équipement datant d'avant 1950 diminue de façon correspondante. Malgré ce problème de données, on s'entend généralement pour dire que les usines canadiennes de papier journal sont, en moyenne, plus vieilles et de moins grande taille que les usines des pays concurrents (tableaux 2-29 et 2-30). Quant aux usines de pâte, les données montrent que la majorité sont relativement modernes puisqu'elles ont été construites après 1960; en outre, ces usines représentent plus de 75 % de la capacité totale des usines où est produite la pâte commerciale[48].

Le rapport qui existe entre les mesures de contrôle de la pollution et la croissance de la productivité a aussi fait l'objet de nombreuses études. Avant 1970, les émissions dans l'atmosphère et l'élimination des déchets solides ne faisaient pas l'objet de préoccupations sérieuses; la majeure partie des capitaux dépensés était donc consacrée à la lutte contre la pollution causée par les effluents. Au cours de la période 1969-1982, l'industrie est ainsi parvenue à réduire de 59 % les matières totales en

Tableau 2-29

Âge des usines de papier journal, au Canada, aux États-Unis et en Scandinavie

Date d'installation ou de reconstruction de la machine	Pourcentage des machines		
	Canada	États-Unis	Scandinavie
Avant 1950	58	28	7
Entre 1950 et 1970	19	45	50
Entre 1970 et 1984	23	27	43

Source Ministère de l'Expansion industrielle régionale, The Canadian Forest Products Industries: An Assessment of the Pulp and Paper Industry, MEIR, Ottawa, 12 mars 1984, page 14.

Tableau 2-30

Répartition de la capacité de production des machines de papier journal, Canada et autres pays

	Capacité totale de production de papier journal	Capacité de production des machines (en milliers de tonnes par année)		
		100	de 100 à 150	150 et plus
	En milliers de tonnes par année	Pourcentage des machines		
Canada	10 100	50	35	15
États-Unis	5 300	15	55	30
Suède	1 775	Nil	20	80
Finlande	1 840	30	30	40
Norvège	950	40	40	20
Scandinavie	4 565	20	30	50

Source Ministère de l'Expansion industrielle régionale, The Canadian Forest Products Industries: An Assessment of the Pulp and Paper Industry, MEIR, Ottawa, 12 mars 1984, page 14.

suspension (MTS) dans l'eau et de 42 % la demande biochimique en oxygène (DBO) (tableau 2-31). Il faut signaler que même au cours de la période ayant précédé l'entrée en vigueur du PMIPP, soit entre 1969 et 1978, l'industrie avait réussi à réduire sensiblement ses déversements de matières polluantes.

L'industrie des pâtes et papiers s'est souvent plainte du fait que les mesures de contrôle de la pollution nuisaient à la croissance de la productivité en raison du fait que les ressources qui y étaient consacrées ne pouvaient être affectées à d'autres fins productives. Plus exactement, l'industrie fait valoir que les sommes accrues que les entreprises doivent investir dans l'équipement de lutte contre la pollution les obligent à reporter à plus tard certains investissements dans la capacité de production[49]. Toutefois, les données à ce sujet ne sont pas claires. D'après une étude faite aux États-Unis[50], les mesures de contrôle de la pollution ont fait baisser la croissance de la productivité de l'économie américaine dans une proportion de 0,08 point de pourcentage par année entre 1975 et 1978. Une étude plus récente[51] portant sur l'industrie de la production d'électricité aux États-Unis a révélé que les mesures de contrôle de la pollution avaient diminué la croissance de la productivité dans cette industrie de 0,59 point de pourcentage par année au cours de la période 1973-1979. Une troisième étude[52], réalisée pour le compte du U.S. Council on Wage and Price Stability, est arrivée à la conclusion que les mesures de lutte contre la pollution ne nuisaient pas à la rentabilité et que les marges

Tableau 2-31

Taux de dépollution dans l'industrie canadienne des pâtes et papiers, 1969-1982

En pourcentage

	Matières totales en suspension en kilogrammes par tonne de production		Demande biochimique en oxygène (DBO) en kilogrammes par tonne de production	
	1969-1978	1978-1982	1969-1978	1978-1982
Atlantique	49	14	57	21
Québec	55	13	20	16
Ontario	60	47	31	35
Nord-ouest	54	15	23	45
Pacifique	56	42	65	13
Canada	55	9	37	18

Source Environnement Canada, Rapport sur l'état actuel de la dépollution de l'eau dans l'industrie canadienne des pâtes et papiers, 1982, Rapport SPE 3/WP/82-3, juillet 1982, et SPE 1/PF/1, octobre 1984, Environnement Canada, Ottawa, tableau 2, page 12, et tableau 4, page 14.

bénéficiaires de l'industrie du papier à cannelure et du papier destiné à l'impression aux États-Unis étaient suffisantes pour attirer de nouveaux capitaux d'investissement. Au Canada, une étude[53] portant sur l'industrie des pâtes et papiers a montré que les mesures de contrôle de la pollution n'avaient aucun effet sur la croissance de la productivité de la main-d'oeuvre. Une étude plus récente[54], réalisée pour le compte du Conseil sur l'industrie brassicole, indique que les mesures de contrôle de la pollution pourraient avoir gêné la croissance de la productivité dans cette industrie. Malheureusement, l'échantillon se limitait à deux entreprises de l'Ontario.

De nombreuses analyses ont également porté sur le rôle joué par les syndicats en regard du ralentissement de la croissance de la productivité, notamment parce qu'ils ont la possibilité d'imposer des contraintes sur la façon dont la main-d'oeuvre est employée dans l'entreprise. Le dossier peu reluisant de l'industrie canadienne des pâtes et papiers au chapitre des relations de travail est donné en preuve dans ces analyses.

Au Canada, le taux de syndicalisation est élevé dans l'industrie des produits forestiers en général et dans l'industrie des pâtes et papiers en particulier. Entre 89 % et 99 % des travailleurs affectés à la production dans l'industrie des pâtes et papiers sont syndiqués, contre 73 % dans l'ensemble du secteur industriel et 77 % dans le secteur manufacturier. Les relations patronales-syndicales tendues ont généralement constitué un problème

important au sein de l'industrie canadienne des produits forestiers. Le nombre de jours-personnes perdus en raison de grèves et d'arrêts de travail a augmenté dans l'industrie des pâtes et papiers comparativement à l'ensemble du secteur manufacturier (tableau 2-32). Ces difficultés seraient une sérieuse source de perturbation pour l'industrie, en réduisant la production et les exportations. Toutefois, les grèves ne sont pas toujours la cause d'une baisse de la production; il est aussi important de voir si l'industrie affiche un excédent de capacité. Il reste que l'influence des syndicats sur la croissance de la productivité n'est pas clairement établie. Les données qui ressortent de l'expérience des autres industries ne sont pas non plus concluantes. La seule étude canadienne[55] sur ce sujet a montré que, dans le secteur manufacturier, les syndicats ont des effets à la fois favorables et défavorables et que ces effets ont tendance à s'annuler les uns les autres. Par ailleurs, aux États-Unis, une étude récente[56] confirmait sans équivoque l'hypothèse selon laquelle les syndicats ont un effet relativement favorable sur la productivité.

On associe souvent la productivité au changement technologique, dont les derniers stades correspondent à l'adoption de la méthode optimale. Le changement technologique est une notion assez vaste qui englobe non seulement l'invention et l'innovation, mais aussi la diffusion. Les dépenses de R et D sont souvent utilisées comme indicateur du changement technologique. En 1967, les dépenses nominales de R et D des entreprises du secteur forestier

Tableau 2-32

Journées-personnes perdues en raison de grèves, industries des produits forestiers et ensemble du secteur manufacturier, Canada, 1960-1984

	Moyennes annuelles		
	Industrie des produits forestiers (1)	Ensemble du secteur manufacturier (2)	(1) en pourcentage de (2)
1960-1964	85 424	656 724	13,0
1965-1969	317 306	2 374 262	13,4
1970-1974	607 020	3 074 766	19,7
1975-1979	1 138 686	3 431 202	33,2
1980-1984	925 636	2 641 520	35,0

Source D'après des données non publiées de Travail Canada.

représentaient 6,5 % de l'ensemble des dépenses de R et D dans l'industrie canadienne. Ce pourcentage avait toutefois diminué à 4,2 % en 1975 et à 3,9 % en 1979[57].

Les données sur le rapport qui existe entre la R-D et la productivité ne sont pas claires. Ainsi, certains sont d'avis que la diminution des dépenses de R et D a été un facteur déterminant du ralentissement de la productivité aux États-Unis[58]; d'autres estiment que son rôle a été surestimé. Certains sont même d'avis que la causalité a joué dans le sens contraire, c'est-à-dire que c'est le ralentissement de la productivité qui serait à l'origine de la baisse des dépenses de R et D[59]. On peut également s'interroger sur l'utilité réelle d'une hausse des dépenses de R et D dans une économie ouverte comme celle du Canada. Certains estiment en effet que l'accent devrait être mis davantage sur la diffusion de la technologie. Sur ce dernier point, les données montrent que les taux de diffusion ont été faibles dans l'industrie des pâtes et papiers[60].

LA COMPÉTITIVITÉ INTERNATIONALE

Le ralentissement de la croissance de la productivité, conjugué à la hausse des prix des facteurs de production, a eu un effet préjudiciable sur la compétitivité internationale de l'industrie canadienne des pâtes et papiers, mais celui-ci a été en partie compensé par la dévaluation du dollar canadien en devise américaine au cours de la seconde moitié des années 70. Une

analyse des coûts unitaires de la main-d'oeuvre fait ressortir clairement la hausse des coûts qui est survenue dans ce secteur.

En 1970, le Canada et les États-Unis étaient pratiquement sur un pied d'égalité au chapitre des coûts unitaires de la main-d'oeuvre (mesurés dans la monnaie respective de chaque pays). En 1984, toutefois, la situation avait sensiblement changé au profit des États-Unis (tableau 2-33). Tandis que les coûts unitaires de main-d'oeuvre ont augmenté de 100 % aux États-Unis entre 1970 et 1984, ils ont grimpé de 268 % au Canada. La hausse des coûts unitaires de main-d'oeuvre au Canada correspond à une hausse de 308 % des salaires conjuguée à une amélioration de 40 % de la productivité de la main-d'oeuvre. Au cours de la même période, les salaires ont augmenté de 218 % dans l'industrie des pâtes et papiers aux États-Unis, tandis que la productivité y a progressé de 118 %. Par conséquent, 54 % de l'accroissement relatif des coûts unitaires de main-d'oeuvre au cours de la période 1970-1984 peut être attribué au fait que les salaires ont augmenté davantage au Canada qu'aux États-Unis. Le reste, soit 46 %, est attribuable à une croissance de la productivité plus lente dans l'industrie des pâtes et papiers au Canada par rapport à celle des États-Unis. Malgré la hausse plus rapide des coûts unitaires de main-d'oeuvre au Canada, la balance commerciale au niveau des pâtes et papiers (exprimée dans la monnaie du pays) a augmenté de 42 % entre 1970 et 1984. Cela s'explique principalement par la détérioration du taux de change. Entre 1970 et 1975, le dollar canadien s'est apprécié par rapport au dollar américain. Cela a eu pour effet

Tableau 2-33

Compétitivité au chapitre des coûts et performance des exportations, industrie du papier et des produits connexes, Canada, 1960-1984

Année	X	ULC	ULC*	W	W*	Balance commerciale
1960	1,29	0,55	0,56	2,41	2,73	1,29
1965	1,65	0,55	0,58	2,84	3,28	1,65
1970	2,13	0,69	0,70	4,02	4,42	2,13
1975	2,01	1,18	0,87	6,82	6,73	2,01
1980	2,87	1,74	1,26	11,25	10,66	2,87
1984	3,02	2,54	1,40	16,41	14,04	3,02

où X = exportations en milliards de dollars de 1971 (CAN).
ULC = coûts unitaires de main-d'oeuvre au Canada (en dollars CAN).
ULC* = coûts unitaires de main-d'oeuvre aux États-Unis (en dollars US).
W = salaire horaire moyen au Canada (en dollars CAN).
W* = salaire horaire moyen aux États-Unis (en dollars US).
BAL = balance commerciale nette en milliards de dollars de 1971 (CAN).

Source Les données sur le Canada sont tirées de la banque de données CANDIDE et celles sur les États-Unis proviennent de Wharton Econometrics.

d'aggraver la hausse des coûts unitaires de main-d'oeuvre au Canada par rapport aux États-Unis. Mais au cours de la seconde moitié des années 70, le dollar canadien avait perdu suffisamment de terrain pour effacer la hausse des coûts unitaires de main-d'oeuvre. Au moment où le PMIPP fut mis en application, ce désavantage concurrentiel s'était donc corrigé de lui-même. Les données sur la rentabilité dans l'industrie des pâtes et papiers corroborent d'ailleurs cette analyse. Les bénéfices nets moyens après impôt, en pourcentage de l'actif total, sont tombés de 8,77 % en 1974 à 3,25 % en 1977, pour remonter en 1978 et atteindre 9,9 % en 1979 --le niveau le plus élevé au cours de la période 1962-1979.

Dans une étude récente[61], on a évalué l'incidence de la perte de valeur du dollar canadien par rapport à la devise américaine sur le niveau de la production de l'emploi et des bénéfices dans l'industrie canadienne des pâtes et papiers entre 1962 et 1983. L'étude a révélé que les conséquences de la dépréciation du dollar canadien sur les bénéfices étaient beaucoup plus lourdes que dans le cas des deux autres variables. Une diminution de 1 % de la valeur du dollar canadien en devise américaine se traduisait par un gain de plus de 2 % des bénéfices variables (définis comme étant la somme des bénéfices mesurés et du rendement sur les capitaux), comparativement à une hausse de 0,6 % de la production et de 1,2 % de l'emploi. L'effet le plus prononcé au niveau des profits est cité dans l'étude comme étant la raison pour laquelle

les producteurs de pâtes et papiers étaient si vivement intéressés à voir la monnaie canadienne se déprécier.

L'analyse qui précède porte essentiellement sur la compétitivité internationale des exportations canadiennes à destination des États-Unis. Ce pays représente notre marché le plus important puisqu'il accapare environ 70 % des exportations canadiennes de pâtes et papiers, mais il est également utile d'examiner la compétitivité internationale des 30 % restants, qui sont expédiés vers d'autres marchés. Signalons auparavant que l'industrie du papier et des produits connexes n'est pas la seule dont la compétitivité internationale s'est détériorée; de nombreuses autres industries[62] ont connu le même sort. Ainsi, dans le secteur manufacturier, les coûts unitaires de la main-d'oeuvre ont augmenté de 131 % entre 1970 et 1984, contre une hausse de 91 % aux États-Unis. Toutefois, à cause de la dépréciation de la monnaie, le déficit qu'accusait la balance commerciale du secteur manufacturier en 1975 s'est transformé en un léger excédent en 1981.

Selon une étude réalisée par le ministère de l'Expansion industrielle régionale en 1984, c'est en Suède et en Finlande que les coûts du papier journal sont les moins élevés; viennent ensuite les États du sud des États-Unis (tableau 2-34). La différence de coût entre la Colombie-Britannique et le nord-ouest des États-Unis se situe à 8 $ CAN la tonne de produit fini, tandis qu'elle est de 16 $ CAN la tonne entre le Québec et le sud-est des

Tableau 2-34

Coûts du papier journal au Canada, aux États-Unis et en Scandinavie, 1982-1983

En dollars US la tonne de papier journal

	Sud-est des États-Unis	Nord-ouest des États-Unis	Côte de la C.-B.	Québec	Finlande	Suède
Bois	76	65	77	112	112	122
Main-d'oeuvre	74	88	92	87	56	47
Énergie	110	100	72	60	79	67
Produits chimiques	17	17	11	10	10	11
Autres matières premières	46	43	60	44	45	40
Frais généraux	38	28	47	44	26	17
Amortissement et intérêts	54	62	50	36	42	36
Coût total à l'usine	415	403	409	393	370	340
Distribution	23	48	53	61	56	50
Coût total, livraison comprise	438	451	462	454	426	390

Source Ministère de l'Expansion industrielle régionale, The Canadian Forest Products Industries: An Assessment of the Pulp and Paper Industry, MEIR, Direction des produits forestiers, Ottawa, 12 mars 1984, page A2/8.

États-Unis. Le coût du bois est plus élevé en Suède que dans les autres pays de l'échantillon, la Finlande et le Québec étant sur un pied d'égalité à ce chapitre. Mais le coût moins élevé de la main-d'oeuvre en Scandinavie permet de compenser ce désavantage. Les coûts de fabrication sont moins élevés au Québec que dans le sud-est des États-Unis. Cependant, si l'on ajoute les frais de distribution, les usines des États-Unis se retrouvent avec un avantage de 16 $ CAN au chapitre des coûts.

Jusqu'en 1980 environ, les producteurs nord-américains ont réussi à soutenir la concurrence des producteurs scandinaves sur le marché européen. Toutefois, le mark finlandais et la couronne suédoise ont subi une série de dévaluations et, jusqu'à récemment, les producteurs canadiens accusaient un désavantage au niveau des coûts. Le problème s'est aggravé suite à la décision de la Communauté économique européenne, en 1984, d'accepter en franchise de douane le papier journal scandinave.

Pour ce qui est de la pâte kraft blanchie faite à partir de bois de résineux, nous avons constaté que les coûts étaient également plus élevés au Canada que dans bon nombre de pays qui lui font concurrence. L'Ontario avait les coûts les plus élevés, et la Suède, les plus bas (tableau 2-35).

Il importe aussi de faire mention de deux comparaisons à l'échelon international faites récemment par le Conseil consultatif du secteur des forêts (CCSF). La première de ces

Tableau 2-35

Coûts de la pâte kraft blanchie de résineux au Canada, aux États-Unis et en Scandinavie, 1982-1983

En dollars US la tonne

	Sud des États-Unis	Nord-ouest des États-Unis	Côte de la C.-B.	Intérieur de la C.-B.	Ontario	Finlande	Suède
Bois	135	122	135	107	156	174	165
Main-d'oeuvre	44	48	60	49	60	42	34
Énergie	49	54	51	44	51	19	18
Produits chimiques	45	38	42	43	70	37	34
Autres matières premières	43	41	45	39	30	28	30
Frais généraux	33	49	40	39	42	26	18
Amortissement et intérêts	60	65	63	69	59	54	46
Coût total à l'usine	409	417	436	390	468	380	345
Frais de distribution (aux États-Unis)	50	43	43	73	42	-	-
Frais de distribution (en Europe)	56	57	55	-	47	34	26
Coût total, livraison comprise (États-Unis)	459	460	479	463	510	-	-
Coût total, livraison comprise (Europe)	465	474	491	-	515	414	371

Source Ministère de l'Expansion industrielle régionale, The Canadian Forest Products Industries: An Assessment of the Pulp and Paper Industry, MEIR, Direction des produits forestiers, Ottawa, 12 mars 1984, page A/3.

études[63] portant sur la papier journal a permis de comparer, pour 1982 et 1983, les coûts au Canada à ceux qui prévalent dans l'ouest et le sud des États-Unis et dans trois pays scandinaves (la Finlande, la Norvège et la Suède). En 1982, le sud des États-Unis affichait le coût livré le moins élevé; venaient ensuite l'ouest des États-Unis, la Suède et la Norvège. La Finlande avait le coût livré le plus élevé; elle était suivie du Canada. En 1983, le classement avait changé quelque peu. Le Canada était devenu le producteur de papier journal dont les coûts étaient les plus élevés, devant la Finlande. Les deux autres pays scandinaves étaient les producteurs à plus faibles coûts; suivis de l'ouest et du sud des États-Unis.

La seconde étude[64], publiée récemment par le CCSF, fait une comparaison, au niveau des coûts, de la performance de l'industrie canadienne des pâtes du Canada avec celle des pays concurrents. Les résultats de cette étude concordent avec ceux que nous venons de donner concernant le papier journal. En 1983 et en 1984, le Canada affichait le coût de production le plus élevé, tandis que la Suède et la Finlande avaient les coûts les plus bas. Les États-Unis occupaient un rang intermédiaire.

La conclusion générale qu'on peut tirer de ces études est que, jusqu'à récemment, le coûts de production de la pâte et du papier journal était plus élevé au Canada que dans les autres pays examinés. D'après certains analystes de l'industrie, la situation semble avoir changé au profit du Canada au cours des 18 derniers

mois en raison de la dévaluation du dollar canadien par rapport aux autres monnaies.

Comment peut-on expliquer le fait que d'autres pays soient parvenus à être concurrentiels au niveau international ? D'après des études portant sur l'industrie des pâtes et papier en Suède et en Finlande[65], la plus grande compétitivité de ces pays sur la marché international n'est pas seulement attribuable à la dépréciation de leurs monnaies, qui s'est poursuivie jusqu'aux environs de 1984, mais à plusieurs autres facteurs également. Tout d'abord, au lieu de venir en aide aux entreprises marginales par des prêts et des subventions, les gouvernements de ces deux pays les ont incitées à se fusionner à des entreprises plus solides. Deuxièmement, on prétend que les gouvernements ont offert divers types de stimulants aux entreprises les plus solides et les plus innovatrices, notamment des subventions et des mesures fiscales à caractère incitatif, afin de promouvoir la productivité et de remporter leur compétitivité internationale. Toutefois, des données récentes montrent que, contrairement à ce que l'on prétend, du moins en ce qui concerne la Suède, l'industrie des pâtes et papiers n'a pas été un important bénéficiaire de subventions et d'incitatifs fiscaux, si l'on considère que les subventions qui lui ont été versées ne représentent que 4,9 % (350 millions de dollars canadiens (courants)), des subventions accordées à l'ensemble des industries entre 1975 et 1972[66]. Il convient de noter que pendant la même période, l'industrie des pâtes et papiers de l'Ontario, bien qu'elle soit nettement moins

importante que celle de la Suède, a reçu à elle seule 210 millions de dollars (courants). Par ailleurs, il ressort des études sur l'industrie suédoise des pâtes et papiers que les entreprises elles-mêmes ont pris l'initiative d'apporter des améliorations dans les divers secteurs de l'industrie, allant du reboisement et de la R-D à la mise en marché des produits finis[67]. Enfin, on considère que la participation des travailleurs aux affaires de l'entreprise leur a permis de jouer un rôle important. En raison de cette collaboration, il a été plus facile pour les entreprises d'adopter et de mettre en application des technologies nouvelles.

L'INVESTISSEMENT

On ne peut étudier le programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers sans examiner la question de l'investissement. En effet, on estime généralement que les problèmes fondamentaux auxquels ce programme devait apporter une solution, c'est-à-dire le ralentissement de la croissance de la productivité et la détérioration de la compétitivité internationale, sont surtout attribuables à une baisse des investissement et de la rentabilité.

Étant donné l'importance qu'on accorde aux dépenses d'investissement, il est utile d'examiner la croissance du stock de capital net réel au sein de l'industrie du papier et des produits connexes. Entre 1961 et 1985, le taux annuel de

croissance du stock de capital n'a cessé de diminuer dans cette industrie (tableau 2-36). Ce phénomène n'est cependant pas exclusif à l'industrie du papier. Le secteur manufacturier affiche également une baisse au cours de cette période, sauf entre 1967 et 1973, où le stock de capital réel s'est accru plus rapidement qu'au cours de la période précédente. Toutefois, le ralentissement observé dans l'industrie du papier et des produits connexes au cours de la période 1974-1985 a été beaucoup plus marqué que dans les autres secteurs de l'économie, contribuant du même coup au vieillissement des machines et du matériel dans cette industrie.

Cette contraction des dépenses d'investissement s'explique, entre autres, par les taux moins élevés d'utilisation de la capacité qui prévalaient alors. Après avoir enregistré des taux relativement élevés au cours de la période 1961-1967, l'industrie du papier et des produits connexes a connu une longue période de taux plutôt faibles durant les années 70 et 80 (tableau 2-37). Entre 1974 et 1982, le taux moyen d'utilisation de la capacité dans l'industrie du papier et des produits connexes était pratiquement identique à celui de l'ensemble du secteur manufacturier. Toutefois, au cours de la période 1980-1985, les taux d'utilisation de la capacité dans l'industrie du papier et dans l'ensemble du secteur manufacturier ont fléchi. Malgré cette baisse, il y a eu une forte reprise de la croissance de la production réelle dans l'industrie du papier et des produits connexes. De 1983 à 1984, la production réelle s'est accrue à un

Tableau 2-36

Croissance du stock net de capital réel, secteur manufacturier et industrie du papier et des produits connexes, Canada, 1961-1985

	Taux annuels moyens		
	Ensemble de l'économie	Secteur manufacturier	Industrie du papier et des produits connexes
1961-1966	5,17	4,38	5,49
1967-1973	5,24	4,78	4,92
1974-1982	4,68	3,81	2,30
1983-1985	2,58	0,66	-0,07
1961-1973	5,21	4,58	5,21
1974-1985	3,88	2,63	1,80

Source Statistique Canada, Flux et stocks de capital fixe, historique, 1936-1983, n° 13-568 au catalogue, hors série; et Flux et stocks de capital fixe, 1986, n° 13-211 au catalogue, publication annuelle, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa.

Tableau 2-37

Taux d'utilisation de la capacité et taux d'intérêt réels au Canada, 1961-1985

En pourcentage

	Moyennes annuelles				
	Bénéfices nets après impôt/ actif total[1]		Taux d'utilisation de la capacité		
	Secteur manufacturier	Papier et produits connexes	Secteur manufacturier	Industrie du papier et des produits connexes	Taux d'intérêt réels[2]
1961-1966	6,35	4,86	82,1	94,8	3,52
1967-1973	4,79	2,55	86,1	88,0	3,75
1974-1982	5,52	5,75	82,0	82,4	2,23
1982-1985	5,24	1,58	77,4	79,9	6,07

1 En dollars courants. Données disponibles à partir de 1962.

2 Disponibles uniquement jusqu'en 1984.

Source Statistique Canada, Taux d'utilisation de la capacité dans les industries manufacturières du Canada, n° 31-003 au catalogue, publication trimestrielle, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1er trimestre de 1986, pages 43 et 45. Les taux d'intérêt réels ont été estimés en rajustant les taux de rendement sur les obligations du gouvernement du Canada à échéance de 10 ans et plus en fonction du taux d'inflation prévu. Ces deux séries de données ont été tirées des sources suivantes : taux de rendement des obligations à échéance éloignée, Revue de la Banque du Canada, divers numéros; taux d'inflation prévu, banque de données CANDIDE. Les données sur les bénéfices proviennent de la Direction des sociétés de Statistique Canada.

taux annuel moyen de 6,65 %, comparativement à 0,84 % au cours de la période 1974-1982. Nous sommes donc portés à croire que la diminution des dépenses réelles d'investissement a probablement été causée par une combinaison de facteurs. Tout d'abord, malgré la croissance de plus en plus rapide de la production au cours de la période 1983-1984, les producteurs ont probablement cru qu'ils pourraient répondre à la demande croissante avec la capacité existante, sans avoir à augmenter leurs dépenses d'investissement en termes réels. Deuxièmement, il se pourrait aussi que les producteurs aient jugé que la hausse de la croissance de la production serait temporaire. Troisièmement, il faudrait aussi tenir compte de l'effet des taux d'intérêt réels sur les dépenses d'investissement réelles. Au cours de la période 1983-1985, les taux d'intérêts réels ont atteint des niveaux records qui ont sans aucun doute eu un effet préjudiciable sur les intentions d'investissement. Toutefois, le vrai problème est de savoir si la rentabilité prévue dans l'industrie des pâtes et papiers était moins élevée que dans d'autres secteurs. C'est ce que nous tenterons de déterminer dans la section qui suit.

LA RENTABILITÉ

Une des explications qui revient le plus souvent est que la baisse de rentabilité dans l'industrie des pâtes et papiers est le facteur qui a dissuadé les investisseurs de se lancer dans de nouveaux projets. Il ressort des données que, durant la période 1962-1985, la rentabilité dans l'industrie des pâtes et papiers a

généralement été inférieure à la moyenne du secteur manufacturier (tableau 2-37). Toutefois, il importe de noter que la rentabilité de l'industrie du papier et des produits connexes s'était déjà nettement améliorée quand le PMIPP a été mis en oeuvre. Le ratio du bénéfice net après impôts à l'actif total avait en effet augmenté régulièrement de 3,19 % en 1976 à 9,87 % en 1979, pour s'établir à un solide 10,54 % en 1980. Dans le secteur manufacturier, ce ratio, durant la même période, a également augmenté, mais pas autant que dans l'industrie du papier et des produits connexes. Toujours dans le secteur manufacturier, le taux de profit est passé de 5,17 à 7,18 % entre 1976 et 1979, mais est retombé à 6,59 % en 1980. L'augmentation des bénéfices dans l'industrie du papier et des produits connexes étaient principalement attribuable à la dépréciation du dollar canadien, qui est tombé de 101,44 à 85,54 cents US entre 1976 et 1980.

Les marges de profit dont il est question plus haut sont fondées sur les données historiques relatives aux taux de profit moyens et ne nous renseignent pas sur les taux marginaux de rentabilité -- qui est la variable pertinente dans les décisions d'investissement. En outre, il s'agit en réalité de taux de rendement comptable, dans la mesure où ils sont tirés de données sur les recettes et les coûts de production et de vente de l'entreprise. Ces taux de rendement comptable donneraient une idée assez précise de la rentabilité dans l'industrie si les entreprises considéraient que leur meilleure option était d'investir dans la production de pâtes et papiers. Mais les taux

de rendement comptable ne tiennent pas compte du coût d'opportunité du capital qui peut être défini comme le bénéfice sacrifié en n'affectant pas le capital à la meilleure utilisation qui s'offre. Dans le calcul du coût d'opportunité, il faut non seulement tenir compte du coût des facteurs achetés et des frais de vente mais aussi de coûts imputés tels que le coût des capitaux du propriétaire, la dépréciation du capital, l'évaluation du risque et les avantages particuliers détenus par une entreprise (un emplacement de choix, des brevets, etc.). En raison de l'exclusion de ces coûts imputés, les taux de rendement comptable ne donnent pas une indication précise de la rentabilité d'une industrie. C'est pour cette raison que, dans une étude faite pour le compte du Conseil économique de l'Ontario, Anderson et Bonsor (1985)[68] ont rejeté les taux de rendement comptable pour s'intéresser aux taux de rendement économique des investissements dans de nouvelles usines de pâtes et papiers à divers emplacements. Les auteurs voulaient ainsi estimer la rentabilité prévue dans cette industrie au cours de la période 1980-1982. La comparaison a porté sur trois régions : le nord de l'Ontario, le Québec et le sud-est des États-Unis. Pour chaque région, les auteurs ont calculé les taux de rendement effectifs prévus, avant et après impôt, des dépenses d'investissement dans de nouvelles installations de production de papier journal et de pâte kraft, compte tenu des coûts de production et de transport et des régimes fiscaux en vigueur dans chaque région.

Bien que leur étude ne porte que sur les nouvelles usines, Anderson et Bonsor prétendent que les taux de rendement qu'ils avancent valent également pour les projets de modernisation. Par exemple, si les taux de rendement des nouvelles usines se révèlent supérieurs au coût d'opportunité du capital à l'échelle de l'économie, et si les entreprises optent pour la modernisation plutôt que pour la création d'usine, cela veut dire que le taux de rendement de la modernisation doit aussi être sensiblement élevé par rapport au coût du capital, voire plus élevé que les taux de rendement des nouvelles usines[69]. Voici les principales conclusions de l'étude de Bonsor et Anderson. Tout d'abord, à un taux de change de 1 $ CAN pour 0,82 $ US, les taux de rendement effectifs avant impôt des producteurs de pâtes et papiers installés en Ontario sont plus élevés que les taux qui prévalent dans le sud des États-Unis, mais moins élevés que ceux enregistrés au Québec. Deuxièmement, la comparaison des taux de rendement effectifs après impôt montre que, dans le cas d'une usine située en Ontario, ceux-ci sont beaucoup plus élevés que pour une usine installée dans le sud des États-Unis, mais moins élevés que ceux d'une usine située au Québec. Troisièmement, en tenant compte du système de recouvrement accéléré des coûts en vigueur aux États-Unis et de la pratique de l'amortissement semestriel qui a cours au Canada, les auteurs ont constaté qu'une usine de papier journal et de pâte située en Ontario offre toujours aux investisseurs des taux de rendement effectifs après impôt supérieurs à ceux d'une usine située dans le sud des États-Unis. L'étude a montré que les taux de rendement effectifs après impôt des producteurs situés au

Québec étaient plus élevés que ceux de l'Ontario. Enfin, elle fait voir que les taux de rendement effectifs sont très sensibles aux fluctuations du taux de change. Par exemple, l'avantage dont jouit un producteur de papier journal de l'Ontario par rapport à son concurrent des États-Unis disparaît complètement lorsque la valeur du dollar canadien passe de 0,82 $ US à 0,87 $ US. Le dollar canadien s'étant déprécié par rapport au dollar américain depuis la fin des années 70, le Canada serait devenu un choix plus intéressant pour les investisseurs. La conclusion générale qui se dégage de l'étude d'Anderson et Bonsor est que les taux de rendement réalisés par les producteurs de papier journal et de pâte de l'ontario et du Québec sont généralement plus élevés que ceux enregistrés par les producteurs du sud des États-Unis, et que les taux de rendement au Québec sont mêmes supérieurs à ceux observés en Ontario. Pour cette raison, les auteurs faisaient valoir que l'industrie des pâtes et papiers en Ontario et au Québec n'avait besoin d'aucune aide supplémentaire de la part de l'État.

L'AIDE DE L'ÉTAT À L'INDUSTRIE

Au cours des années, l'industrie des pâtes et papiers a reçu une aide considérable de la part des gouvernements, notamment sous forme de stimulants fiscaux offerts à toutes les industries, dont celle des pâtes et papiers. Nous limiterons notre analyse aux stimulants fiscaux qui ont été introduits au cours des années 70. Ces mesures sont importantes, comme nous le verrons plus loin, car

l'industrie des pâtes et papiers est celle qui en a le plus profité.

Le 23 juin 1975, le gouvernement fédéral introduisait un nouveau crédit d'impôt à l'investissement qui avait pour effet de réduire le coût des dépenses en capital faites après cette date et avant le 1er juillet 1977. Des catégories précises de bâtiments, de machines et de matériel achetés à des fins particulières devenaient admissibles à un crédit applicable à l'impôt fédéral sur le revenu.

En décembre 1977,la Loi de l'impôt sur le revenu fut modifiée dans le but d'accorder, pour 1977 et les années subséquentes, une déduction d'impôt égale à 3 % de la valeur de certain types de marchandises en stock au début de l'année. Une autre modification a permis d'augmenter la valeur et de prolonger la durée du crédit d'impôt de 5 % applicable à certaines dépenses d'investissement admissibles faites au Canada. Le crédit d'impôt de 5 % devenait applicable aux dépenses d'investissement admissibles faites avant le 1er juillet 1980, mais, dans le cas des sommes investies dans des régions géographiques désignées, le crédit était porté à 7,5 % ou à 10 %, selon la région.

En 1977, le gouvernement fédéral a apporté d'autres changements à la Loi de l'impôt sur le revenu, touchant notamment le traitement fiscal des pertes non déclarées des filiales canadiennes. La société mère ou celle qui lui succédait pouvait

dorénavant déclarer ces pertes au cours des années suivant les procédures de dissolution ou de fusion à condition que celles-ci aient commencé après le 31 mars 1977.

Pour évaluer l'effet que ces concessions fiscales ont eu sur l'industrie des pâtes et papiers, il est nécessaire de calculer les taux d'imposition effectifs. En outre, l'examen doit porter sur les taux marginaux effectifs, qui peuvent différer des taux d'impôt statutaires. Des économistes du Conseil[70] ont récemment calculé les taux marginaux effectifs d'impôt sur le revenu du capital dans 20 industries de la classification à deux chiffres du secteur manufacturier. Ces taux marginaux effectifs d'imposition tiennent compte de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt foncier et ils ont été calculés en fonction de diverses hypothèses. Toutefois, quelle que soit l'hypothèse retenue, l'industrie du papier et des produits connexes affichait toujours les taux marginaux effectifs d'impôt les moins élevés de tout le secteur manufacturier (tableau 2-38)[71].

L'aide de l'État prend aussi la forme de subventions aux exportations, accordées par le biais d'une assurance-crédit de la Société pour l'expansion des exportations (SEE) et de prêts bancaires garantis. Une étude récente du Conseil intitulée Intervention et efficacité (1982) a permis de démontrer que c'est l'industrie forestière qui a le plus profité du programme d'assurance-crédit de la SEE au cours de la période 1969-1980.

Tableau 2-38

Taux marginaux effectifs d'imposition dans les industries manufacturières

	Impôt sur les bénéfices des sociétés				Impôt sur le revenu des particuliers		Impôt total	
	Seulement		Plus l'impôt foncier					
	Taux (1)	Rang (2)	Taux (3)	Rang (4)	Taux (5)	Rang (6)	Taux (7)	Rang (8)
Aliments et boissons	-1,16	12	4,09	12	23,29	2	26,87	11
Produits du tabac	5,54	3	9,30	7	25,65	3	32,93	6
Produits en caoutchouc et en matières plastiques	0,78	11	5,81	9	24,39	9	29,23	9
Produits en cuir	3,01	7	10,70	3	26,62	4	35,25	3
Textiles	-3,51	15	1,44	13	22,22	17	23,73	16
Bonneterie	4,51	5	22,28	1	24,12	7	42,62	1
Vêtement	5,27	4	9,42	6	26,47	2	33,80	4
Bois	-4,72	16	-0,32	16	24,79	15	24,93	13
Meubles et articles d'ameublement	0,96	10	9,75	5	25,58	8	33,66	5
Papier et produits connexes	-13,87	20	-10,32	20	21,97	20	14,17	20
Imprimerie et édition	-8,00	19	-4,08	19	22,48	19	19,62	19
Métaux primaires	1,31	8	4,50	11	22,48	11	26,23	12
Transformation des métaux	1,24	9	5,76	10	23,63	10	28,42	10
Machines	4,28	6	8,86	8	24,82	6	31,89	8
Matériel de transport	-2,70	13	0,97	14	22,72	16	23,77	15
Produits électriques	5,75	2	10,65	4	24,13	5	32,65	7
Minéraux non métalliques	-4,88	18	-1,10	17	22,56	18	22,00	18
Produits du pétrole et du charbon	-4,78	17	-3,13	18	25,81	13	23,64	17
Produits chimiques	-2,90	14	0,46	15	23,46	14	24,11	14
Industries manufacturières diverses	5,91	1	13,09	2	26,39	1	36,70	2
Ensemble des industries manufacturières	-2,86		1,12		23,41		24,60	
Variance	27,96		35,50		1,63		27,68	
Coefficient de variation	-1,85		5,33		0,05		0,4	

Note Pour calculer les divers taux d'imposition, les auteurs ont supposé que seulement des investisseurs canadiens étaient visés, qu'il y avait une certitude absolue, que les règlements fiscaux en vigueur s'appliquaient, que les entreprises pouvaient se prévaloir de tous les dégrèvements fiscaux pertinents et que le taux d'inflation annuel prévu était de 4,4 %. Ils ont de plus posé par hypothèse un taux de rendement réel avant impôt, fixe, de 10 %..

Source M. J. Daly et coll., "A comparison of effective marginal tax rates on incomes from capital in Canadian manufacturing", Canadian Tax Journal, vol. 33, n° 6, novembre-décembre 1985, page 1175.

Ainsi, en 1980, 38,2 % des exportations de produits forestiers étaient assurées par la SEE comparativement à 6,2 % dans le cas des autres produits manufacturés[72].

Un troisième type d'aide directe de l'État à l'industrie des produits forestiers est celle offerte dans le cadre du Programme de subventions au développement régional, qui s'est chiffrée, entre 1969 et 1980, à 671 millions de dollars (courants) et dont l'industrie des produits forestiers a reçu plus du quart.

Enfin, le gouvernement fédéral a également appuyé les activités de recherche dans l'industrie des pâtes et papiers au moyen du Programme d'aide à la recherche industrielle (PARI). En 1974-1975, 7,2 % de l'aide du PARI est allée à l'industrie des pâtes et papiers; toutefois, la part de cette industrie n'était plus que de 3,0 % en 1981-1982.

CONCLUSION

La faiblesse de l'industrie canadienne des pâtes et papiers est devenue de plus en plus évidente au cours des années 70 lorsque la croissance des exportations a connu un ralentissement important. Tandis qu'elles s'étaient accrues de 6 % par année au cours de la période 1960-1969, les exportations n'ont augmenté que de 2,5 % par année au cours de la période 1970-1979 et de 2 % entre 1980 et 1984.

Ce ralentissement s'est accompagné d'une baisse correspondante de la croissance de la production, du nombre des emplois et de la productivité, surtout au cours de la seconde moitié des années 70. Il faut signaler, toutefois, que cette conjoncture n'a pas marqué uniquement l'industrie des pâtes et papiers; en effet, d'autres secteurs ont également connu une baisse de la croissance de la production et de l'emploi, ainsi qu'un ralentissement général de la productivité.

Étant donné que la majeure partie des exportations canadiennes de pâtes et papiers prend la destination du marché américain, il est important de pouvoir évaluer les concurrents des producteurs canadiens. Dans le cas du papier journal, la concurrence vient surtout des États du sud des États-Unis. Pour ce qui est de la pâte de bois, le Canada n'a toujours été qu'un fournisseur marginal sur le marché américain, mais, avec les années, sa part de ce marché a diminué parce que l'industrie américaine s'est de plus en plus rapprochée de l'autosuffisance.

En 1970, l'industrie papetière canadienne était à égalité avec celle des États-Unis au chapitre des coûts unitaires de la main-d'oeuvre. En 1984, les coûts unitaires de la main-d'oeuvre avaient augmenté beaucoup plus rapidement au Canada; toutefois, cette hausse a été en partie compensée par la dévaluation du dollar canadien en devise américaine dans la second moitié des années 70.

Mais il importe de rappeler que la baisse de la compétitivité internationale fut un phénomène assez répandu dans les industries manufacturières au Canada et qu'elle ne se limitait pas à l'industrie des pâtes et papiers.

On a souvent entendu dire que l'industrie était incapable de se lancer d'elle-même dans des projets d'investissement axés sur les économies d'énergie, la modernisation et la lutte contre la pollution parce que les taux de rendement privés y sont trop faibles. Mais les faits montrent que les bénéfices de l'industrie du papier et des produits connexes s'étaient déjà nettement redressés quand le PMIPP est entré en vigueur. En outre, une étude récente du Conseil économique de l'Ontario révèle que les investissements dans des usines de pâtes et papiers en Ontario et au Québec ont affiché des taux de rendement après impôt plus élevés que ceux réalisés dans les usines du sud des États-Unis au cours de la période 1980-1982. Ces résultats ont été obtenus dans l'hypothèse d'un dollar canadien valant 0,82 $ US. En raison de la dépréciation du dollar canadien par rapport au dollar américain, l'industrie canadienne des pâtes et papiers doit être devenue, au cours des dernières années, encore plus intéressante pour les investisseurs que celle des États-Unis.

Une opinion fort répandue est que le ralentissement de la croissance de la productivité est imputable à une formation de capital inadéquate. C'est la raison principale invoquée pour justifier le programme de subventions à la modernisation. Mais

les recherches effectuées par le Conseil et par d'autres organismes au Canada et à l'étranger ne corroborent pas cette hypothèse. Les données montrent que la contribution des dépenses en capital à la croissance de la productivité a été modeste. Dans le cas des pâtes et papiers, elle n'a été que d'environ 12 %. Les résultats de ces recherches indiquent également que le ralentissement de la croissance de la productivité était attribuable à d'autres facteurs, comme la baisse de la croissance de la demande et la hausse du prix de l'énergie. Étant donné que ces facteurs ne feront pas sentir leurs effets indéfiniment, il y a lieu d'être assez optimiste quant à une reprise de la croissance de la productivité en général[73].

Nous avons également examiné, dans ce chapitre, l'importance de l'aide accordée par l'État à l'industrie des pâtes et papiers et nous avons constaté qu'elle avait été fort généreuse. Les taux marginaux effectifs d'imposition des revenus du capital dans l'industrie des pâtes et papiers sont les moins élevés de tout le secteur manufacturier. De même, cette industrie est celle qui a le plus profité de l'aide de l'État au chapitre du financement des exportations. En outre, dans le cadre du Programme de subventions au développement régional, l'État a également fait preuve de générosité à l'endroit de l'industrie forestière.

En nous basant sur ce qui précède, nous sommes quelque peu sceptiques quant à l'opportunité d'une aide supplémentaire de l'État à cette industrie, en particulier sous la forme de

subventions en regard des dépenses d'investissement. Nous approfondirons d'ailleurs cette question dans le chapitre 4.

NOTES

1 Le nombre véritable d'établissements varie selon la source des données. Voir, par exemple, Statistique Canada, Usines de pâtes et papiers, publication annuelle, n° 36-204 au catalogue, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, juin 1984; Financial Post, Pulp and Paper Annual and Directory 1981, Southam Business Publications, Québec; Statistiques 1983, Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, Montréal, 1984. Dans la présente étude, nous avons utilisé les données sur les établissements publiées par Statistique Canada dans Usines de pâtes et papiers, juin 1984, page 10; le nombre d'entreprises a été estimé à partir des données figurant dans Pulp and Paper Annual and Directory, page 7.

2 Voir ministère de l'Industrie et du commerce et ministère de l'Expansion économique régionale, Profil sectoriel - L'industrie forestière canadienne, MIC et MEÉR, Ottawa, juillet 1983, page 3.

3 D'après des données tirée de Tables de statistiques, Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, Montréal, 1985, page 7.

4 Ibid., page 8.

5 Ibid., pages 13, 22 et 27.

6 Ministère de l'Expansion industrielle régionale, The Canadian Newsprint Industry: An Assessment, MEIR, Ottawa, 28 janvier 1984, page 2.

7 Ministère de l'Industrie et du commerce, Exposé sur l'industrie canadienne des produits forestiers, ministère de l'Industrie et du commerce, Ottawa, novembre 1978, page 58.

8 Ibid., page 58.

9 Pour faire ces calculs, nous avons utilisé, comme facteurs de pondération, les parts détenues par les pâtes, le papier journal et les papiers et cartons dans l'ensemble de la production de l'industrie. Les données sont tirées des Tables de statistiques, Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, 1985, page 7.

10 Une différence importante entre les procédés de production utilisés au Canada et aux États-Unis est la rareté relative des installations de fabrication des pâtes et papiers au Canada qui emploient du vieux papier recyclé. Aux États-Unis,

quelque 15 millions de tonnes courtes de vieux papier recyclé ont été utilisées en 1980. Voir Wood Use: U.S. Competitiveness and Technology, Congrès des États-Unis, Office of Technology Assessment, Washington (D.C.), août 1983, page 135.

11 Cette analyse est fondée sur l'ouvrage de l'Organisation de coopération et de développement économiques, L'industrie des pâtes et papiers, OCDE, Paris, 1986, pages 19-21.

12 Ces calculs reposent sur les données contenues dans les publications suivantes de l'OCDE : L'industrie des pâtes et papiers, 1975-76, tableau 1, pages 6-9; et L'industrie des pâtes et papiers, 1986, tableau 1, pages 6-7.

13 Parmi les pays producteurs de pâtes et papiers de l'OCDE, le Canada et l'Italie viennent au dernier rang au chapitre de la consommation d'énergie. Voir A. J. Ewing, Energy Efficiency in the Pulp and Paper Industry with Emphasis on Developing Countries, Banque mondiale, Washington (D.C.), Rapport technique n° 34, février 1985.

14 Les chiffres sur le niveau d'intensité du capital (la valeur du capital en pourcentage de la production) sont faibles parce que nous avons utilisé comme dénominateur la production brute au lieu de la valeur ajoutée qui est utilisée dans de nombreuses autres études. Pour les industries des biens durables et non durables, le coefficient de capital était de 7,6 % et de 8,6 %, respectivement, en 1982. Je remercie P. S. Rao de m'avoir fourni ces données, qu'il avait estimées dans le cadre de ses travaux sur la productivité.

15 Voir, par exemple, P. S. Rao et R. S. Preston, "Interfactor substitution, economies of scale and technical change: Evidence from Canadian industries", Empirical Economics, vol. 9, 1984, pages 87-111.

16 Département du Commerce des États-Unis, Bureau of Census, Statistical Abstract of the United States, 1984, 104e édition, tableau 961, page 565.

17 J. A. Guthrie, An Economic Analysis of the Pulp and Paper Industry, étude n° 49, Washington State University Press, Pullman, 1972, page 68.

18 G. P. Schaefer, The Canadian Newsprint Industry: Econometric Models of Different Market Structures, Banque du Canada, Ottawa, rapport technique n° 17, octobre 1979.

19 Wood Use: U.S. Competitiveness and Technology, page 85.

20 Ibid., page 85.

21 Tables de statistiques, 1985, pages 7 et 30.

22 Ministère de l'Expansion industrielle régionale, The Canadian Forest Products Industries: Market Pulp Industry, MEIR, Ottawa, 5 mars 1984, page 2.

23 Ibid., page 16.

24 Ibid., page 29.

25 Ibid., d'après les données présentées aux pages 9 et 26.

26 Ces études sont mentionnées dans une étude inédite de la Direction de l'étude des projets et de l'évaluation des programmes, ministère de l'Expansion économique régionale, Transportation Costs in the Canadian Newsprint Industry, MEÉR, Ottawa, 28 mars 1983.

27 N. Skoulas, L'incidence des coûts de transport sur la compétitivité des producteurs canadiens, Consommation et Corporations Canada, Ottawa, monographie de recherche n° 9, 1981 pages 47-48.

28 Transportation Costs in the Canadian Newsprint Industry, page 28.

29 Il s'agit des sociétés Georgia Pacific, Weyerhaeuser, Bowater, International Paper, Boise Cascade, Kimberley-Clark, St. Regis, Reed International, Crown Zellerbach et Scott Paper. La société Reed International appartient à des intérêts britanniques. Voir Pulp and Paper International, vol. 27, n° 9, septembre 1984, page 54.

30 Voir Statistique Canada, Organisation des industries et concentration dans le secteur de la fabrication, des mines et de l'abattage, n° 31-402 au catalogue, publication bisannuelle, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1972 et 1982. page 56.

31 Les données sur les États-Unis utilisées pour faire ces calculs ont été tirées de General Report on Industrial Organization, département du Commerce des États-Unis et U.S. Bureau of Census, Washington (D.C.), avril 1981 (ES77-1), page 304.

32 Richard E. Caves, "Causes of direct investment: Foreign firms' shares in Canadian and United Kingdom manufacturing industries", Review of Economics and Statistics, août 1974, pages 279-293.

33 Par exemple, P. S. Rao et R. S. Preston, "Interfactor substitution," pages 87-111; et B. K. Singh et J. C. Nautiyal, "Long-term productivity and factor demand in the Canadian pulp

and paper industry", Canadian Journal of Agricultural Economics, mars 1986, pages 21-45.

34 P. M. Thain, The Political Economy of the Pulp and Paper Modernization Program, Université de la Colombie-Britannique, thèse de maîtrise inédite en administration des affaires, Vancouver, 1984, pages 3-25.

35 Pour ce qui est des autres aspects, nous n'avons pu trouver que des données d'intérêt limité. Voir, par exemple, R. Schwindt, The Existence and the Exercise of Corporate Power: A Case Study, Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, Ottawa, étude n° 15, 1977.

36 J. A. Guthrie, An Economic Analysis of the Pulp and Paper Industry, pages 166-168.

37 F. M. Scherer, Industrial Market Structure and Economic Performance, Rand McNally College Publishing Company, Chicago, 1970, page 115.

38 G. P. Schaefer, The Canadian Newsprint Industry, page 9.

39 Au cours des années 30 et 60, un total de cinq poursuites ont été intentées contre des fabricants canadiens de carton. Tout d'abord, en 1939, quatre fabricants de boîtes de carton dur ondulé et de boîtes de carton compact faisant affaires à Toronto ont plaidé coupable à une accusation de fixation des prix et ils ont dû payer des amendes totalisant 161 500 $. Ensuite, en 1952, un accusation semblable a été portée contre sept fabricants de papiers fins du Canada; ils on dû verser des amendes de 242 000 $. La troisième poursuite a été intentée en 1953; après avoir plaidé coupable à une accusation de fixation des prix, huit fabricants de papiers d'emballage de la Colombie-Britannique ont dû payer des amendes de 58 000 $, en plus des frais. La quatrième poursuite est survenue en 1956 lorsque 17 sociétés ont été trouvées coupables d'avoir rassemblé des données sur leur industrie qui les renseignaient sur les activités de certaines sociétés; elles ont dû verser des amendes de 65 000 $. Enfin, en 1962, 20 sociétés engagées dans la fabrication et la vente de caisses en carton ont été accusées de fixation des prix et ont été condamnées à verser une amende.

En 1962, deux autres affaires ont retenu l'attention, mais aucune poursuite n'a été intentée. D'abord, il y a eu l'acquisition, par la Compagnie internationale de papier, des actions ordinaires de la société Hendershot Paper Products Limited; ensuite, ce fut l'acquisition de Wilson Boxes Limited par la Bathurst Power and Paper Company. Signalons également l'enquête préliminaire menée, en 1981, par le bureau de la politique de concurrence de Consommation et Corporations Canada pour déterminer s'il y avait eu infraction à la Loi sur

la concurrence dans l'industrie des pâtes et papiers. Le ministère a cependant interrompu l'enquête en 1982 lorsqu'il en est venu à la conclusion qu'aucun méfait n'avait été commis. Au sujet des poursuites que nous venons de mentionner, voir Lawrence Skeoch, Restrictive Trade Practices in Canada, McClelland and Stewart, Toronto, 1965, pages 107,114,115,123,125 et 139.

40 La pertinence de cet énoncé peut être démontrée comme suit. Prenons un isoquant représentant les diverses combinaisons de capital et de main-d'oeuvre utilisées pour obtenir un niveau donné de production. Un déplacement, dans une direction ou l'autre, le long de cet isoquant dénote un changement de la productivité de la main-d'oeuvre, parce qu'on peut obtenir le même niveau de production en augmentant ou en diminuant la quantité de main-d'oeuvre. En réalité, aucun changement n'est survenu dans la productivité "véritable" puisqu'il n'y a aucun déplacement de l'isoquant. La productivité globale des facteurs est une mesure approximative du déplacement de l'isoquant et elle ne tient pas compte des déplacements de long de l'isoquant. Par conséquent, la productivité globale des facteurs est une mesure de la productivité véritable, ce qui n'est pas le cas de la productivité de la main-d'oeuvre.

41 P. S. Rao et R. S. Preston, "Interfactor substitution" version mise à jour (non publiée).

42 Barry Bosworth a fait une constatation semblable dans le cas des États-Unis. Voir "Capital Formation and Economy Policy", Brookings Papers on Economic Activity, 1982, vol. 2, pages 273-326.

43 Il est important de signaler qu'au moins pour les États-Unis, les économistes ne s'entendent pas sur l'ampleur de l'effet de la hausse du prix de l'énergie sur la croissance de la productivité, ni sur la façon exacte dont cet effet s'est manifesté. D'un côté, certains analystes croient que la hausse des prix de l'énergie aurait ralenti la croissance de la productivité de la main-d'oeuvre d'aussi peu que 0,1 ou 0,2 point de pourcentage entre 1972 et 1976. D'autres analystes estiment par contre que cette hausse expliquerait au moins 0,7 point de pourcentage du ralentissement de la croissance de la productivité. Pour une étude à l'appui du second point de vue, voir Dale Jorgenson et E. A. Hudson, "Energy prices and the U.S. economy, 1972-1976", DRI Review, septembre 1978, pages 1.24-1.37. Au sujet du premier point de vue, voir l'ouvrage de George Perry, "Potential output: Recent issues and present trends", dans Center for the Study of American Business, U.S. Productive Capacity: Estimating the Utilization Gap, document de travail n° 23, 1977, pages 6-13.

44 P. S. Rao et R. S. Preston, Inter-Factor Substitution and Total Factor Productivity Growth: Evidence from Canadian Industries", Document n° 242, Conseil économique du Canada, Ottawa, septembre 1983, tableau 6, page 39.

45 Par exemple, d'après G. Stuber, 25 % du ralentissement de la productivité survenu après 1973 peut être attribué à l'effet de la demande. Voir G. Stuber, "The slowdown in productivity growth in the 1975-83 period: A survey of possible explanations", Banque du Canada, rapport technique n° 43, 1986; pour une revue exhaustive de la documentation, voir Andrew Sharpe, Explanation for Productivity Slowdown, ministère des Finances, 1984, inédit. Il faut également mentionner que, dans une étude récente, Martin Baily a évalué l'importance du ralentissement de la croissance de la productivité aux États-Unis au cours de la période 1973-1983 par rapport à la période 1953-1973. L'industrie des pâtes et papiers venait au septième rang parmi les 20 industries manufacturières de la classification à deux chiffres au chapitre de la gravité du ralentissement de la croissance de la productivité de la main-d'oeuvre--et de la croissance de la productivité globale des facteurs. La demande expliquait 40 % de la baisse de la croissance de la productivité globale des facteurs dans l'industrie des pâtes et papiers. Il faut signaler que Baily n'a utilisé que deux facteurs -- le capital et la main-d'oeuvre -- pour mesurer la croissance de la productivité globale des facteurs. Voir M. N. Baily, "The productivity growth slowdown by industry", dans Brookings Papers on Economic Activity, Brookings Institution, Washington (D.C.), vol. 2, 1982, pages 423-459.

46 La corrélation positive qui existe entre l'innovation et la demande porte le nom d'hypothèse de Schmookler dans la documentation. F. M. Scherer a récemment mis à l'épreuve et corroboré cette hypothèse dans "Demand pull and technological innovation: Schmookler revisited", Journal of Industrial Economics, vol. 30, n° 3, mars 1982, pages 225-237.

47 En plus de ceux-ci, de nombreux autres effets attribuables à la demande sont cités dans la documentation. Un de ces effets serait que les hausses de la demande favorisent une affectation plus efficiente des ressources. On a fait valoir qu'en Grande-Bretagne, par exemple, l'adaptation aux changements économiques s'est faite beaucoup plus rapidement au cours des années 60, lorsque la demande était à la hausse, qu'au cours des années 70. Voir G.D.N. Worswick, "The relationship between the pressure of demand and productivity", dans l'ouvrage publié sous la direction de R.C.O. Matthews, Slower Growth in the Western World, Heinemann, Londres, 1982, pages 29-42. Certains auteurs ont en outre avancé qu'un ralentissement de la demande favoriserait un accroissement de l'efficience X. À ce sujet, voir H. Leibenstein, "X-efficiency, intra-firm behaviour and growth", dans l'ouvrage

publié sous la direction de S. Maital et N. M. Meltz, Lagging Productivity Growth: Causes and Remedies, Ballinger, Cambridge (Mass.), 1980, pages 76-80.

48 Ministère de l'Expansion industrielle régionale, The Canadian Forest Products Industries: An Assessment of Pulp and Paper Industries, MEIR, Ottawa, 12 mars 1984, page 5.

49 Ainsi, un rapport annuel de la société Abitibi-Price mentionnait que l'entreprise était consciente de l'urgence d'investir dans la gestion de l'environnement, mais qu'il était tout aussi impératif qu'elle abaisse ses coûts afin de pouvoir concurrencer les producteurs des États-Unis. La société émettait l'avis qu'un tort irréparable pourrait être causé à l'industrie canadienne des produits forestiers si on l'obligeait à consacrer à des projets de gestion de l'environnement un pourcentage trop élevé des capitaux dont elle dispose. Voir, société Abitibi-Price, Rapport annuel, 1976, page 3.

50 E. Dennison, "Pollution abatement program: Estimates of their effect upon output per unit input", Survey of Current Business, août 1979, partie 1, pages 58-59.

51 Frank M. Gollop et Marc J. Roberts, "Environmental regulations and productivity growth: The case of fossil-fueled electric power generation", Journal of Political Economy, août 1983, vol. 91, n° 4, pages 654-673.

52 U.S. Executive Office of the President, Council of Wages and Price Stability, Price Increases and Capacity Expansion in the Paper Industry, rapport produit par le personnel, Washington (D.C.), décembre 1976.

53 R. A. Muller, "Econometric analysis of environment policy: Estimation of a model of the Canadian pulp and paper industry", Revue canadienne d'économique, vol. 11, 1978, pages 263-286.

54 W. A. Sims et J. B. Smith, "The impact of environmental regulation on productivity growth", Document n° 241, Conseil économique du Canada, septembre 1984.

55 D. Maki, "The effects of unions and strikes on the rate of growth of total factor productivity in Canada", Applied Economics, vol. 15, n° 1, février 1983, pages 29-42.

56 R. Freeman et J. Medoff, What Do Unions Do?, Basic Books, New York, 1984; plusieurs analyses de ce volume ont été publiées dans Industrial and Labour Relations Review, vol. 38, n° 2, janvier 1985, pages 244-263.

57 Statistique Canada, Revue annuelle de la statistique des sciences, n° 13-212 au catalogue, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, divers numéros.

58 L'argument de F. M. Scherer repose sur la baisse du nombre de brevets. Voir F. M. Scherer, "The world productivity growth slump", document de travail n° 11M/1P 84-25, 11M, Industrial Policy, Berlin, août 1984. Pour une comparaison, à l'échelle mondiale, de la baisse du nombre de brevets au cours des années 60 et 70, voir Robert Evenson, "International invention: Implications for technology market analysis" dans l'ouvrage publié sous la direction de Z. Griliches, R&D, Patents and Productivity, University of Chicago Press, Chicago, 1984.

59 Zvi Griliches, "R&D and the productivity slowdown", American Economic Review, vol. 70, n° 2, mai 1980, pages 343-348.

60 S. Globerman, Technological Diffusion in Canadian Manufacturing Industries, Programme des études sur les innovations techniques, rapport de recherche n° 13, ministère de l'Industrie et du commerce, Ottawa, mai 1974.

61 Lawrence Schembri et Richard Robicheau, "Estimating the effects of exchange rate changes on the Canadian pulp and paper industry: A dual approach", Carleton Economic Papers, Université Carleton, Ottawa, septembre 1986,n° 86-05.

62 Il s'agit, entre autres, des industries des aliments et boissons, des produits du pétrole, du bois, des métaux de première transformation et du matériel de transport.

63 Conseil consultatif du secteur des forêts, Newsprint Cost Study, Price Waterhouse Associates, Toronto, juin 1985.

64 Conseil consultatif du secteur des forêts, Study of the Market Pulp Industry, Price Waterhouse Associates, Vancouver, décembre 1985.

65 Voir, par exemple, Kimberley Noble, "Nordic lessons", Report on Business, novembre 1986, pages 50-63.

66 Norman Bonsor, Kraft Mill Effluents in Ontario: Economic Considerations, étude préparée pour le gouvernement de l'Ontario (à paraître).

67 Kimberley Noble , "Nordic Lessons", page 59.

68 F. J. Anderson and N. C. Bonsor, The Ontario Pulp and Paper Industry: A Regional Profitability Analysis, rapport de recherche du Conseil économique de l'Ontario, Toronto, 1985.

69 Ibid., page 20.

70 M. Daly et coll., "A comparison of effective marginal tax rates on income from capital in Canadian manufacturing", Canadian Tax Journal, novembre-décembre 1985, pages 1155-1192.

71 Cela va à l'encontre de la conclusion d'une étude récente du Conference Board du Canada selon laquelle le régime fiscal canadien désavantage, au plan de la compétitivité, les sociétés canadiennes de pâtes et papiers par rapport à celles des États-Unis, de la Suède, de la Finlande et du Brésil. Une des raisons de cette contradiction est que l'étude du Conference Board ne visait que l'impôt sur les bénéfices des sociétés, tandis que l'étude du Conseil dont il est question dans le texte portait sur toutes les catégories d'impôts payés par les sociétés de pâtes et papiers. Voir T. Zollo, J. Warda et coll., Tax Competitiveness of the Canadian Newsprint Industry, rapport n° 07-86H, Conference Board du Canada, Centre de recherches sur les relations commerciales internationales, Ottawa, avril 1986.

72 Conseil économique du Canada, Intervention et efficacité, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1982, tableau 4-4, page 54.

73 John F. Helliwell, entre autres, a exprimé une opinion semblable. Voir John F. Helliwell, "Stagflation and the productivity decline in Canada, 1974-82", Revue canadienne d'économique, mai 1984, pages 191-216.

ANNEXE

Historique de l'établissement du prix du papier journal (1972-1985)

Le tableau 2-21 montre l'évolution du prix du papier journal entre 1950 et le début de 1972. En novembre 1972, Consolidated-Bathurst augmentait le prix du papier journal à 161 $ US la tonne pour ses clients du Québec et à 164 $ US la tonne pour ses clients de l'Ontario. La société Anglo-Canadian fit de même, mais la plupart des autres papetières ne bougèrent pas. En décembre de la même année, toutefois, Abitibi augmentait son prix à 161 $ US la tonne tant pour ses clients de l'Ontario que du Québec et les autres sociétés lui emboîtèrent le pas.

Plusieurs hausses de prix eurent lieu en 1973. En janvier, Anglo-Canadian augmentait son prix à 169 $ US la tonne et Bowater haussait le sien encore davantage à 175 $ US la tonne avec entrée en vigueur le 1er juillet suivant. En novembre de la même année, la Compagnie internationale de papier portait son prix à 200 $ US la tonne; Anglo-Canadian et MacMillan Bloedel firent de même. Toutefois, les sociétés Abitibi et Bowater se montrèrent plus prudentes. Elle augmentèrent leur prix à 190 $ US la tonne le 1er juillet 1974, puis à 200 $ US la tonne le 1er juillet suivant. En septembre 1974, Abitibi relevait encore une fois le prix du papier journal pour le porter à 220 $ US la tonne. Même si plusieurs producteurs annoncèrent des hausses du même ordre, la Compagnie internationale de papier continua de vendre son papier journal au prix de 215 $ US la tonne.

Le 1er janvier 1975, la société Price annonçait que son prix à New York augmentait à 259,65 $ US et son prix au Canada à 251,15 $. En avril de l'année suivante, le prix était relevé à 285 $ US la tonne dans les deux pays. À peu près à la même époque, soit en juillet 1976, MacMillan Bloedel portait son prix à 300 $ US la tonne sur la côte ouest; Crown Zellerbach en fit autant. En novembre de la même année, Consolidated-Bathurst adoptait un nouveau prix de 305 $ US la tonne pour les États-Unis et un prix de 291 $ US la tonne pour le Canada. En 1977, les prix se replièrent quelque peu, le papier journal se vendant parfois à des prix inférieurs de 10 $ à 15 $ au prix de base de 305 $ US la tonne. Cette faiblesse des prix est attribuable à la baisse de la demande de papier journal enregistrée cette année-là.

En avril 1978, Abitibi-Price haussait le prix du papier journal à 320 $ US la tonne, tandis que les prix sur la côte ouest faisaient l'objet d'une révision. En juillet 1979, Consolidated-Bathurst augmentait le prix du papier journal à 345 $ US la tonne et, le 1er octobre de la même année, elle le relevait encore à 410 $ US la tonne. Le prix du papier journal poursuivit une lente ascension jusqu'en septembre 1982; Abitibi-Price annonça alors une forte hausse qui fit passer le prix de 436 $ US à 468,50 $ US

la tonne métrique. En juillet 1983, Consolidated-Bathurst augmentait de nouveau son prix pour le fixer à 500 $ US la tonne; St. Regis Paper et Bowater lui emboîtèrent le pas, tandis qu'Abitibi-Price continua de vendre son papier journal au prix de 468,50 $ US. Il n'y eut aucune hausse du prix sur la côte ouest au cours de cette période. C'est plutôt la tendance contraire que l'on observa : MacMillan Bloedel, Crown Zellerbach et B.C. Forest Products annoncèrent des réductions de 5 % par rapport au prix de 468,50 $ US la tonne métrique. En septembre 1983, le mouvement à la baisse avait rejoint les producteurs de l'Est, bon nombre d'entre eux offrant des réductions de prix de 31,50 $ US la tonne métrique. Il y eut par la suite un revirement et, en avril 1985, Abitibi-Price relevait le prix du papier journal à 570 $ US la tonne métrique. D'autres sociétés, dont Bowater et Reed, annoncèrent des hausses de prix du même ordre.

Ce bref aperçu montre que l'évolution des prix n'était dictée par aucune entreprise en particulier durant la période 1972-1985. De plus, les entreprises de l'Ouest n'ont pas toujours suivi les mouvements de prix amorcés par les producteurs de l'Est; en fait, le prix du papier journal a presque toujours été différent dans l'Est et dans l'Ouest. Enfin, les baisses marquées de la demande et le ralentissement de l'économie furent à l'origine de la baisse des prix, comme en 1977 et en 1982.

Source D'après les renseignements publiés dans le Financial Post et le Globe and Mail.

3 LE PROGRAMME DE MODERNISATION

Dans le chapitre précédent, nous avons fait valoir que les arguments à l'appui du programme de subventions à la modernisation ou de toute autre forme de subvention à l'industrie des pâtes et papiers n'étaient pas très convaincants. Dans le présent chapitre, nous ferons donc un examen de certains des rapports d'analyses qui ont influé sur la décision des gouvernements et nous donnerons une description des principales caractéristiques du programme de modernisation.

LES ÉTUDES PRÉALABLES ET LA CONSULTATION DE L'INDUSTRIE

La consultation entre les deux paliers de gouvernement et l'industrie des pâtes et papiers a existé bien avant que ne soit mis en oeuvre le programme de subventions à la modernisation. Nous ne ferons pas l'historique de ces consultations, ce qui déborderait du cadre de la présente étude[1]. Nous procéderons plutôt à l'examen de quelques études importantes, publiées à la fin des années 70, qui ont mené à la création du programme de modernisation. L'une de ces études est le Rapport du groupe consultatif de l'industrie des produits forestiers (1978). Les membres du groupe consultatif provenaient de l'industrie, du milieu universitaire, des syndicats et des gouvernements provinciaux. Plusieurs ministères fédéraux y ont participé à

titre d'observateurs[2] et un représentant du ministère fédéral de l'Industrie et du commerce a agi en qualité de secrétaire.

Ce rapport faisait état de quatre grandes préoccupations : les désavantages, au niveau des coûts, de la plupart des producteurs canadiens par rapport à leurs concurrents américains; les conditions d'investissement défavorables, notamment pour les projets de grande envergure; la difficulté de réunir des capitaux suffisants; et, enfin, les problèmes liés aux ressources forestières[3].

La thèse avancée dans le rapport du groupe consultatif peut se résumer, en substance, à ceci : la compétitivité internationale de l'industrie canadienne des pâtes et papiers s'est affaiblie durant les années 70 en raison de la faible productivité et des coûts salariaux élevés des producteurs canadiens par rapport à leurs principaux concurrents, à savoir, ceux des États-Unis et des pays scandinaves. Pour que la productivité s'améliore, une hausse des investissements était nécessaire, mais les entreprises n'ont pas été disposées à investir davantage à cause des faibles taux de rendement enregistrés dans l'industrie des pâtes et papiers au cours des années 70. En conséquence, l'industrie a été lente à se moderniser et à mettre en oeuvre des mesures visant à réduire la pollution et à économiser l'énergie. Pour corriger ces problèmes, le groupe consultatif préconisa de nouveaux stimulants fiscaux. Il recommanda également de venir en aide aux manufacturiers de machines et de pièces destinées à l'industrie des pâtes et

papiers. En recommandant d'accorder des stimulants fiscaux, le groupe consultatif s'appuyait sur une étude réalisée pour le gouvernement par Price Waterhouse, en 1973, sur la fiscalité applicable à l'industrie des pâtes et papiers. Après avoir analysé les régimes fiscaux en vigueur en Suède, en Finlande et aux États-Unis, les auteurs de l'étude en sont venus à la conclusion que le fardeau fiscal supporté par les producteurs canadiens de pâtes et papiers était plus lourd qu'ailleurs[4]. Ils ont cependant insisté sur certaines des faiblesses de leur étude, entre autres les problèmes de données qu'ils ont rencontrés, le fait que l'analyse ne portait que sur la fiscalité, et l'exclusion des autres formes d'aide du cadre d'analyse[5].

Le groupe consultatif n'a pas effectué de recherches avant de faire les recommandations qui précèdent. Il s'est plutôt inspiré largement de l'analyse sectorielle de l'industrie forestière qui avait été préparée par le ministère de l'Industrie et du commerce, laquelle figure d'ailleurs en annexe du rapport du groupe consultatif. Ce profil sectoriel mettait l'accent sur le manque de compétitivité internationale de l'industrie canadienne du papier journal (par une comparaison des coûts dans différents pays en 1975-1976) et sur la baisse du taux de rendement du capital entre 1970 et 1977. L'étude du MIC mettait en relief l'importance de l'investissement comme facteur de croissance de la productivité, mais il n'offrait aucune évaluation de l'incidence de cette variable au cours des années antérieures. Les estimations que nous avons présentées dans le chapitre précédent

montrent pourtant que le capital n'a pas été un facteur déterminant dans la baisse de productivité observée de 1974 à 1980. Les données indiquent même que cette conclusion s'applique non seulement à l'industrie des pâtes et papiers mais aussi à d'autres secteurs. Par conséquent, tout effet appréciable d'un changement au niveau du capital sur la croissance de la productivité doit provenir d'une amélioration de la qualité du capital -- un effet à propos duquel nous sommes peu renseignés mais qui peut avoir une importance. Pour ce qui est de l'argument basé sur la diminution des taux de rendement du capital dans l'industrie, les chiffres cités dans le chapitre 2 montrent que les bénéfices de l'industrie du papier et des produits connexes ont augmenté sensiblement entre 1976 et 1979, principalement en raison de la dépréciation du dollar canadien par rapport au dollar américain. En outre, les données indiquent que le taux de rendement économique du capital investi dans les usines de pâtes et papiers a été plus élevé en Ontario et au Québec que dans le sud des États-Unis au début des années 80. On est donc en droit de croire que la rentabilité dans ce secteur n'était pas aussi faible que l'affirmait le groupe consultatif dans son rapport.

En réponse aux pressions exercées sur eux par l'industrie, les gouvernements provinciaux créèrent, eux aussi, des groupes de travail pour étudier les problèmes de l'industrie des pâtes et papiers. Ces groupes se sont penchés sur les mêmes problèmes, mais dans une perspective provinciale. Un bon exemple à cet égard est celui du groupe de travail formé par le gouvernement de

l'Ontario pour concevoir un programme d'aide à l'intention de l'industrie des pâtes et papiers, et dont le rapport fut déposé en 1978. L'analyse présentée dans ce rapport débute par un exposé sur la forte dépendance de certaines collectivités à l'égard de l'industrie des pâtes et papiers, et poursuit en soulignant que la situation vulnérable de ces localités constitue en elle-même, une raison suffisante pour venir en aide à l'industrie[6]. Mais le rapport ne contient aucune indication qui permettrait de juger si l'aide aux entreprises sous la forme de stimulants fiscaux (la solution que recommandait le groupe de travail) constituait la mesure la plus efficace pour réaliser les objectifs visés en matière d'emploi. Le groupe de travail faisait valoir qu'en raison d'un faible niveau de rentabilité, l'industrie n'était pas en mesure d'entreprendre de nouveaux investissements. Du même coup, cependant, le rapport faisait état de la hausse significative des bénéfices enregistrée entre 1977 et 1978, laquelle était attribuée à la dépréciation du dollar canadien par rapport au dollar américain[7]. Mais le rapport émettait l'opinion que la baisse du taux de change était un phénomène temporaire qui pouvait facilement se renverser. Une étude interne du ministère du Trésor et de l'économie de l'Ontario en date de juin 1979 indique que durant la période 1969-1978, alors que les taux de rentabilité étaient jugés faibles, l'industrie ontarienne des pâtes et papiers avait consacré 1,6 milliard de dollars (de 1978) aux dépenses d'immobilisations[8], soit un peu plus que le montant de 1,2 milliard de dollars (de 1978) prévu par le groupe de travail au chapitre des besoins en capital de l'industrie dans

cette province au cours des cinq années suivantes. L'étude du MTÉO soulignait que trois usines avaient accaparé 51 % des capitaux investis dans l'industrie des pâtes et papiers en Ontario entre 1969 et 1978[9]. Les auteurs faisaient valoir en outre que les trois quarts des investissements avaient porté sur des installations de production de pâte[10]. La raison pour laquelle seules quelques usines procédèrent à de nouveaux investissements est probablement que ces usines étaient plus profitables que les autres; la recommandation contenue dans l'étude interne du MTÉO en faveur d'une aide accrue équivaudrait alors à subventionner les installations relativement moins profitables (et probablement inefficaces) de l'industrie. Pas plus le rapport du groupe de travail que l'étude interne du MTÉO ne fait mention de la conservation de l'énergie, s'en tenant à la question de la modernisation et à celle de la protection de l'environnement. Sur ce dernier point, le rapport du groupe de travail souligne les progrès considérables accomplis par l'industrie des pâtes et papiers de la province au cours de 10 années précédentes, avec des investissements à ce titre de l'ordre de 200 millions de dollars (courants)[11]. Cela soulève encore une fois la question de l'opportunité de l'aide gouvernementale. Le groupe de travail se montrait également en faveur d'une aide à l'industrie des machines et des pièces servant à la fabrication des pâtes et papiers en faisant valoir comme argument qu'avec une aide appropriée, cette industrie serait en mesure de produire les composantes et équipements requis par l'industrie des pâtes et papiers. Mais il n'a pas abordé la question des coûts supplémentaires résultant du

fait que ces biens seraient produits au Canada plutôt que d'être importés de l'étranger.

Les études effectuées par ces groupes de travail constituaient une première réponse des gouvernements provinciaux aux demandes répétées que leur adressait l'industrie des pâtes et papiers pour obtenir une aide accrue. Les entreprises laissaient clairement entendre qu'il serait plus avantageux pour elles, étant donné la conjoncture, de fermer de nombreuses usines au Québec et en Ontario plutôt que d'investir pour les moderniser. Une telle perspective a vivement inquiété les autorités provinciales parce qu'elle menaçait non seulement les économies des provinces mais aussi des milliers d'emplois et de nombreuses collectivités qui dépendent des usines de pâtes et papiers.

Face à la menace des fermetures d'usines[12], les gouvernements provinciaux voulaient prendre des mesures, mais les moyens à leur disposition leur semblaient limités, sans la participation financière du gouvernement fédéral. Une des solutions retenues par le gouvernement du Québec dans certains cas a été la participation au capital-actions, dont l'exemple le plus notable fut la prise de contrôle de Domtar entre 1979 et 1981. Le gouvernement du Québec avait aussi annoncé, en juin 1978, un important programme en vertu duquel il dépenserait 450 millions de dollars (courants), sur une période de cinq ans, afin de stimuler les investissements privés dans l'industrie des pâtes et papiers. Les mesures d'incitation offertes par le gouvernement québécois

comprenaient des subventions, des emprunts subventionnés et un fonds d'investissement constitué de recettes fiscales provenant de l'industrie et qui servirait à financer des projets approuvés. Le gouvernement de l'Ontario a lui aussi annoncé des stimulants semblables en novembre 1978, après la publication du rapport du groupe de travail spécial sur l'industrie des pâtes et papiers dans cette province.

En 1978, le gouvernement du Québec a présenté au ministère fédéral de l'Expansion économique régionale (MEÉR) une demande d'aide pour un programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers, en vertu d'une entente auxiliaire administrée par ce ministère. La proposition initiale du gouvernement du Québec visait la création d'un programme fédéral-provincial d'incitation, dans le cadre duquel des subventions seraient versées jusqu'à concurrence de 25 % des coûts d'immobilisations des projets approuvés[13]. Le gouvernement fédéral a fait connaître sa réponse au début de 1979 lorsque le Cabinet a annoncé l'adoption d'une stratégie nationale de développement de l'industrie des produits forestiers.

Le gouvernement a tenté de justifier le programme d'aide à l'industrie en faisant valoir que les entreprises de pâtes et papiers étaient aux prises avec les difficultés suivantes[14] :

- Le faible taux de rendement du capital dans l'industrie des pâtes et papiers en comparaison avec le reste du secteur

manufacturier au Canada et avec l'industrie des pâtes et papiers aux États-Unis.

- Le caractère cyclique des problèmes touchant l'industrie. Le gouvernement fédéral affirmait que le taux de rendement du capital dans l'industrie canadienne était soumis à de fortes variations cycliques (attribuables, en grande partie, au fait que les entreprises canadiennes sont des fournisseurs d'appoint sur les marchés étrangers) c'est-à-dire qu'elles répondent à la demande excédentaire cyclique[15]. Toutefois, on n'explique pas pourquoi ces phénomènes cycliques constituent un problème important, étant donné qu'ils sont de nature temporaire et qu'ils surviennent dans plusieurs autres industries.

L'industrie canadienne des pâtes et papiers perdait du terrain sur plusieurs marchés d'exportation importants sous l'effet de la concurrence étrangère.

- Le coût élevé des facteurs de production, la faible productivité et l'insuffisance des dépenses en vue de réduire la pollution.

Dans le chapitre 2, nous avons établi que l'affaiblissement de la compétitivité internationale de l'industrie canadienne des pâtes et papiers était attribuable à la hausse des coûts salariaux et à la faible croissance de la productivité par rapport à ses concurrents; dans le cas des exportations canadiennes de pâtes et

papiers à destination des États-Unis, cette perte de compétitivité à été partiellement neutralisée par la dévaluation du dollar canadien en monnaie américaine qui est survenue au cours de la seconde moitié des années 70. Étant donné que les salaires sont liés à la productivité, la variable clé à surveiller est la productivité, dont le ralentissement est principalement imputable à la hausse des prix de l'énergie et au déclin de la demande. Il n'est pas évident que le choc déclenché par la hausse soudaine des prix de l'énergie a eu des répercussions plus graves sur l'industrie des pâtes et papiers au Canada qu'ailleurs et, si ce fut le cas, il faudrait voir pour quelles raisons. En ce qui a trait à la demande, les données font voir un déclin plus rapide au Canada qu'aux États-Unis, notre principal partenaire commercial. La croissance de la production de pâte aux États-Unis est passée de 11 % au cours de la période 1970-1974 à 4 % entre 1974-1978, alors qu'au Canada elle est tombée de 18 % à 2 % dans le même laps de temps[16]. De même, la croissance de la production de papier journal aux États-Unis est passée de 3 % à 6 % entre 1970-1974 et 1974-1978, tandis qu'elle reculait au Canada de 17 % à 2 %. Ce déclin de la demande peut avoir amorcé un cercle vicieux. Une chute de la demande entraîne en effet une diminution de la croissance de la productivité qui, à son tour, provoque une hausse des coûts unitaires pour les producteurs canadiens par rapport à leurs concurrents. Ce phénomène fait décliner davantage la productivité et la demande des pâtes et papiers canadiens, et ainsi de suite. Les subventions à la modernisation ne contribuent pas à briser ce cercle vicieux parce qu'elles ne peuvent stimuler

la demande, dont le déclin était attribuable à la conjoncture mondiale. Si le programme de subventions a pour effet d'accroître l'investissement, il aggravera au contraire la situation en faisant augmenter la capacité, déjà excédentaire, de l'industrie.

Il appartient donc aux entreprises elles-mêmes d'améliorer leur situation par l'adoption de meilleures stratégies de commercialisation, l'amélioration de la qualité des produits, l'exploitation de créneaux où la demande est forte, et d'autres initiatives semblables. Le gouvernement peut aider les entreprises indirectement en les incitant à s'adapter à la nouvelle conjoncture commerciale. Cela peut être fait, par exemple, en facilitant le mouvement des capitaux par la suppression des obstacles juridiques (par ex., les lois anticoalition régissant les fusions d'entreprises, la législation provinciale sur les valeurs mobilières qui impose des conditions coûteuses dans les cas d'offres publiques d'achat, les mesures fiscales) et en favorisant la mobilité de la main-d'oeuvre (par ex., en diffusant de l'information sur les emplois, en offrant des subventions à la mobilité, des régimes de pension transférables) et par le recyclage des travailleurs.

Les deux niveaux de gouvernement n'ont toutefois pas analysé la question sous cet angle. En raison des pressions exercées sur eux par les entreprises de pâtes et papiers, il se sont empressés d'adopter une politique de modernisation axée sur des subventions. En dépit des recommandations des groupes de travail mentionnés

précédemment, qui favorisaient les stimulants fiscaux, le gouvernement fédéral a opté pour les subventions de modernisation comme instrument de politique. Comme l'indique la réponse du gouvernement fédéral aux recommandations du groupe de travail sur l'industrie canadienne des produits forestiers, rendue publique en février 1979, ce choix peut s'expliquer par le fait que le gouvernement fédéral avait déjà prévu certains stimulants fiscaux (par ex., la prolongation et le relèvement du crédit d'impôt à l'investissement et à la R-D, et la prolongation de la disposition permettant l'amortissement sur deux ans des dépenses afférentes au matériel et au contrôle de la pollution)[17].

Une deuxième raison pour laquelle le gouvernement a préféré recourir aux subventions plutôt qu'à la fiscalité est qu'il estimait que cette dernière avantageait les grandes entreprises rentables, mais n'était pas un moyen très efficace d'inciter les entreprises plus petites ou moins rentables à investir. Troisièmement, le gouvernement estimait que les subventions lui permettraient d'avoir un certain droit de regard sur les décisions des entreprises en matière d'investissement. Pour reprendre les mots du ministre de l'Expansion économique régionale,

> le gouvernement a choisi d'<u>ajouter</u> les subventions aux crédits d'impôt, d'aborder le problème sur deux plans en quelque sorte, pour avantager <u>toutes</u> les entreprises de pâtes et papiers. À eux seuls, les crédits d'impôt

> favorisaient uniquement les entreprises qui réalisent déjà d'importants bénéfices. Et, bien sûr, les subventions sont, pour le gouvernement, un moyen d'exercer un certain pouvoir discrétionnaire[18].

Le 1er février 1979, M. Robert Andras, président du Conseil des ministres du développement économique, rendait public le Programme de subventions à la modernisation de l'industrie des pâtes et papiers (PMIPP), qui était présenté comme la politique nationale d'aide au développement de l'industrie des produits forestiers. En vertu de ce programme à frais partagés avec les provinces, le gouvernement fédéral s'engageait à verser 235 millions de dollars (courants)[19] pour la modernisation de l'industrie des pâtes et papiers.

Des ententes auxiliaires de développement étaient conclues entre le MEÉR et les gouvernements de l'Ontario et du Québec le 15 mai 1979. Le ministre de l'Expansion économique régionale indiquait alors aux autres provinces que ce programme fédéral pouvait être étendu à celles où des possibilités de développement du même genre existaient.

Le 31 juillet 1980, le ministre de l'Expansion économique régionale annonçait des améliorations au programme d'aide à l'industrie forestière, en vertu desquelles l'aide serait portée à 276 millions de dollars (courants) et réorientée vers des projets

à Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, au Québec et en Ontario[20]. L'augmentation du montant d'aide prévu résultait du nombre élevé de demandes de subventions provenant de l'industrie, ce qui avait incité les gouvernements du Québec et de l'Ontario à hausser leurs contributions et à demander une aide financière supplémentaire au gouvernement fédéral.

En juillet 1980, le ministre de l'Expansion économique régionale annonçait aussi qu'il s'engageait à collaborer avec l'industrie forestière et les gouvernements de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba en vue de mettre au point des programmes correspondant aux besoins du secteur forestier dans ces provinces. La réorientation du programme en faveur des projets dans l'Est était justifiée par le fait que, comparativement aux usines de pâtes et papiers de l'Est, celles de l'Ouest étaient plus modernes et avaient réalisé une meilleure performance sur les marchés mondiaux. Par conséquent, l'aide en vertu du programme de modernisation était jugée moins nécessaire dans l'Ouest[21].

Dans le cadre de la version améliorée du programme d'aide à l'industrie forestière, annoncée en juillet 1980, d'autres ententes auxiliaires de développement furent conclues avec les gouvernements des provinces de l'Atlantique. Il n'était pas exclu que le gouvernement fédéral fournisse une aide financière pour des projets ne correspondant pas aux critères du programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers, mais ces

projets de développement spéciaux devaient faire l'objet d'ententes auxiliaires distinctes.

Les dépenses totales ainsi que la part des coûts supportés par le gouvernement fédéral et les provinces sont indiquées au tableau 3-1. Le gouvernement de la Colombie-Britannique n'a pas participé au programme, surtout parce qu'il était insatisfait d'avoir à verser un montant égal aux subventions fédérales. Étant donné la performance de l'industrie en Colombie-Britannique, le gouvernement de la province de même que les membres de l'opposition estimaient qu'une aide du gouvernement n'était pas nécessaire.

Bien que la Colombie-Britannique n'ait pas participé au PMIPP, cela ne veut pas dire que les deux paliers de gouvernement ne vinrent pas en aide aux producteurs de pâtes et papiers de cette province. Au contraire, les gouvernements fédéral et provincial ont accordé une aide considérable à l'industrie des pâtes et papiers de la Colombie-Britannique. Ainsi, dans le cadre de l'entente auxiliaire Canada-Colombie-Britannique sur la gestion intensive des forêts (1979-1984) les deux gouvernements ont convenu de fournir une contribution de 25 millions de dollars (courants) chacun à des projets de forestration, de fertilisation des sols, de reboisement des terres déjà exploitées ou ravagées par le feu, et de gestion intensive des forêts. Comme la Colombie-Britannique fournit près de la moitié de la production canadienne de bois d'oeuvre, l'entente auxiliaire a apporté des avantages considérables à l'industrie des produits forestiers de

Tableau 3-1

Répartition des subventions en vertu du programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers, 1979-1985

	Part des coûts féd./prov. (en pourcentage)	Contribution fédérale	Contribution provinciale au 1-4-85, (en milliers de dollars courants)	Total	En pourcentage de la valeur ajoutée de l'industrie dans la province (1980)
Terre-Neuve	90:10	38 265	4 252	42 517	
Nouvelle-Écosse	80:20	14 992	3 748	18 740	12,2[1]
Nouveau-Brunswick	80:20	42 600	10 650	53 250	
Québec	56:44	135 085	106 143	241 228	13,6
Ontario	33:66	62 163	124 326	186 489	15,4
Total					

1 Ce chiffre concerne toutes les provinces Maritimes.

Source D'après des données fournies par la Direction des produits forestiers du ministère de l'Expansion industrielle régionale.

la province[22]. Il faut aussi mentionner que la Colombie-Britannique a été la principale province à bénéficier du Programme de l'énergie renouvelable dans l'industrie forestière, qui était un programme fédéral-provincial à frais partagés administré par le ministère fédéral de l'Énergie, des mines et des ressources. L'objectif de ce programme était de mettre au point des sources d'énergie de remplacement -- par exemple, en appliquant des techniques éprouvées à la conversion énergétique des résidus provenant de l'exploitation forestière ou des usines[23].

Objectifs

Les ententes auxiliaires conclues entre le gouvernement fédéral et les provinces étaient assez explicites quant aux raisons qui les motivaient et aux objectifs du programme. Ainsi, l'entente Canada-Québec débutait par le préambule que voici :

> Attendu que l'industrie des pâtes et papiers est l'un des piliers économiques et industriels du Québec en raison à la fois du volume des exportations et du niveau de la production et de l'emploi dans cette industrie; et
>
> attendu qu'il est nécessaire de rendre cette industrie plus concurrentielle par une modernisation de ses installations et une

> réduction de ses coûts d'exploitation et par conséquent, de permettre de protéger les emplois qui y existent tout en continuant à promouvoir la création de nouveaux emplois dans ce secteur clé de l'économie québécoise; et attendu qu'il est nécessaire de favoriser la protection de l'environnement et les économies d'énergie[24].

Les objectifs du programme étaient également énoncés explicitement, dans les termes suivants :

L'objet de cette entente est, plus précisément, d'offrir une aide financière aux sociétés de pâtes et papiers admissibles au programme pour leur permettre :

a) de moderniser leurs installations en vue de réduire les coûts de production;

b) d'installer des équipements qui vont protéger l'environnement et économiser l'énergie[25].

Nous examinons dans le prochain chapitre la mise en oeuvre du programme.

LE PARTAGE DES COÛTS

Le PMIPP était essentiellement un programme à frais partagés faisant l'objet d'une entente entre le gouvernement fédéral et les provinces. Comme le montre le tableau 3-1, la part des coûts assumée respectivement par le gouvernement fédéral et les provinces variait d'une région à une autre, mais aucune justification n'a été fournie à cet égard, sauf la déclaration suivante du président du Conseil des ministres du développement économique :

> Sur la question de la répartition géographiques des avantages du programme, je tiens à préciser qu'aucun montant précis n'a été alloué à l'une ou l'autre des régions en particulier. Des estimations des coûts probables du programme ont été faites pour les diverses provinces, mais principalement à des fins de planification budgétaire. La répartition réelle des fonds entre les régions dépendra du nombre d'entreprises qui feront des demandes et elle aura tendance à refléter la répartition et l'âge des installations de production de pâtes et papiers à travers le Canada[26].

Les subventions les plus importantes ont été versées aux usines du Québec suivies, dans l'ordre, de celles de l'Ontario et des provinces de l'Atlantique. Toutefois, lorsque les subventions sont exprimées en pourcentage de la production régionale de pâtes et papiers, la part de l'Ontario se révèle la plus élevée, celle du Québec venant en second lieu. À première vue, il est un peu étonnant que les usines du Québec et de l'Ontario aient été admises à participer au programme puisque, comme nous l'avons signalé au chapitre 2, il s'agit des deux seules régions où la production réelle de l'industrie des pâtes et papiers s'est accrue à un rythme plus rapide entre 1974 et 1979 que durant la période de 1967 à 1973. En outre, le fléchissement de la productivité observé de 1974 à 1979 a été beaucoup plus faible dans ces deux régions que dans les autres (voir le tableau 2-31). Quoi qu'il en soit, il est difficile de déterminer si les conclusions qui précèdent s'appliquent à tous les segments de l'industrie sans procéder à une analyse plus désagrégée par région. Malheureusement, des contraintes de données nous empêchent de faire une telle analyse. Et si les changements survenus dans la capacité de production[27] sont une indication des changements dans la productivité et la compétitivité, il semblerait alors que ce soit le sous-secteur du papier journal et non celui de la pâte qui ait réellement connu une détérioration au cours des années 70. Durant la période 1969-79, l'Ontario a enregistré la plus forte contraction de la capacité de production du papier journal (-8 %) suivi de la Colombie-Britannique (-5 %), alors que le Québec et les provinces de l'Atlantique connaissaient un accroissement de

capacité de 4 % et de 2 % respectivement. En ce qui a trait à la capacité de production de pâte, toutes les régions enregistrèrent des gains entre 1970 et 1980, l'Ontario venant en tête de liste avec une augmentation de 80 %, suivi du Québec avec 46 %. Par conséquent, on peut faire l'hypothèse que la piètre tenue de l'industrie ontarienne du papier journal pourrait avoir été une considération importante dans la décision des gouvernements d'accorder une aide financière aussi généreuse à cette province. Mais cet argument ne peut être employé pour expliquer l'octroi de subventions aux usines du Québec puisque celles-ci s'en sont tirées raisonnablement bien du point de vue de la capacité de production de la pâte et du papier journal. Quoi qu'il en soit, l'intention du gouvernement fédéral et de certaines provinces dont le Québec, à l'origine, n'était pas d'accorder de l'aide pour accroître la capacité de production de papier journal. Sur ce point, le ministre de l'Expansion économique régionale de l'époque, Pierre De Bané, déclarait[28] :

> L'aide à la conversion de nouveaux projets pourrait être envisagée dans des circonstances spéciales, chaque cas exigeant un examen distinct. Une telle approche permet d'intervenir jusqu'à un certain point pour assurer qu'une expansion sans contrôle n'entraîne une surcapacité dans l'industrie qui, avec le niveau élevé de rentabilité, étaient les principales raisons pour lesquelles aucune aide n'avait été envisagée à

l'origine pour accroître la capacité des machines servant à la fabrication de papier journal.

Si la production du papier journal était très lucrative à l'époque, cette industrie ne pouvait souffrir d'un manque de compétitivité sur les marchés internationaux, comme semblent l'indiquer les données sur la capacité. Mais le point à retenir est que l'intention initiale d'exclure le papier journal du PMIPP avait été ignorée à toutes fins utiles par la suite.

L'ADMINISTRATION ET LA GESTION

L'entente était administrée par un comité de gestion fédéral-provincial composé d'un nombre égal de représentants des deux niveaux de gouvernement. Les nominations au Comité de gestion relevaient du ministre fédéral de l'Expansion économique régionale et du ministre provincial responsable du développement.

Le comité de gestion avait notamment la responsabilité d'évaluer les projets et de recommander aux ministres les mesures appropriées à prendre quand il était question, par exemple, de fixer le montant des subventions et les conditions qui s'y rattachaient, d'aviser les requérants des décisions prises par les ministres, et de présenter un rapport annuel sur le fonctionnement du programme à l'approbation des ministres[29]. Le comité était aussi responsable de l'élaboration de lignes directrices relatives à l'admissibilité, à l'évaluation, au financement et aux

procédures de mise en application, sous réserve de l'approbation des ministres.

LES CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ

Pour être admissible à une aide financière en vertu de l'entente, le projet proposé devait respecter les critères suivants[30] :

1 le projet avait peu de chance de se réaliser sans aide gouvernementale;

2 seules les dépenses engagées après la présentation d'une demande pouvaient être subventionnées;

3 le projet devait être commercialement viable à long terme et ne pas nécessiter une aide publique supplémentaire; et

4 le projet devait être conforme à la législation existante en matière de lutte contre la pollution et de gestion des ressources.

Il y avait deux autres critères d'admissibilité dont nous devons faire mention. Ainsi, l'entente Canada-Québec stipulait, au paragraphe 16 c), qu'une analyse des coûts et des avantages sociaux et économiques devait montrer que le projet comporterait un gain net[31]. L'entente Canada-Ontario prévoyait pour sa part,

au paragraphe 6 d), que le projet proposé par le requérant devait apporter une contribution significative au bien-être économique de la collectivité, de la province et du pays[32].

Le premier critère est extrêmement important; il correspond au principe de l'apport net. Cet aspect de l'évaluation des projets, tout comme l'analyse des coûts et avantages sociaux et économiques, qui constitue un autre aspect important, seront abordés dans le prochain chapitre. Le second critère est une condition nécessaire pour qu'il y ait apport net. En somme, pour qu'il apporte une contribution nette, un projet ne devait pas avoir été conçu avant la création du programme de subventions. Les critères 1 et 2 sont donc cohérents. Mais les critères 1 et 3 ne concordent pas; les projets qui sont commercialement viables ne constituent pas un apport net et ne devraient pas être admissibles à des subventions, parce qu'ils auraient été mis à exécution indépendamment de l'octroi d'une aide financière. Par ailleurs, l'importance d'un projet en particulier pour la collectivité, la province et l'ensemble de l'économie se rapporte indirectement au maintien d'emplois stables, ce qui dépend avant tout de la compétitivité internationale de l'usine.

Le montant de la subvention était déterminé en fonction de l'aide offerte en vertu d'autre programmes gouvernementaux, tant fédéraux que provinciaux. Un projet admissible à une subvention en vertu d'un autre programme n'était pas admissible à l'aide en vertu de cette entente. Ainsi, l'administration de l'entente

était coordonnée avec celle du Programme de l'énergie renouvelable dans l'industrie forestière (ÉRIF). Les projets susceptibles de contribuer sensiblement à améliorer l'efficience énergétique d'une usine étaient admissibles à l'aide accordée en vertu de l'entente, à l'exception des projets admissibles au programme ÉRIF.

LES COÛTS ADMISSIBLES

L'entente prévoyait des contributions aux dépenses d'immobilisations approuvées pour les modifications apportées aux usines de fabrication et de transformation de pâtes et papiers, aux fins suivantes[33] :

a) la réduction de la pollution;
b) la modernisation des procédés de fabrication;
c) la rationalisation de la production;
d) l'augmentation de la valeur ajoutée de la production
e) l'utilisation efficiente des ressources énergétiques[34].

Les coûts admissibles les plus importants ont été les dépenses consacrées à la modernisation des procédés de fabrication, qui ont représenté environ 70 % des dépenses totales d'investissement en vertu du programme. Venaient ensuite les dépenses visant à réduire la pollution, avec entre 10 % et 15 % de l'investissement total, le reste étant attribuable aux dépenses associées aux économies d'énergie.

LES RESTRICTIONS CONCERNANT LES DEMANDES

En vertu de l'entente, aucune subvention ne devait être versée pour[35] :

a) l'expansion directe de la capacité de production nette du papier journal;

b) l'accès aux forêts, l'exploitation forestière ou l'aménagement forestier;

c) l'amélioration du réseau de transport;

d) la fabrication et la transformation du bois d'oeuvre et d'autres produits en bois solides;

e) la transformation du papier ou du carton en produits intermédiaires ou finals;

f) le remplacement, la réparation ou l'entretien préventif normal qui n'a pas pour effet d'accroître sensiblement la productivité de l'usine;

g) l'acquisition de terrains, l'acquisition de droits sur des terrains ou les coûts rattachés aux conditions de telles acquisitions; ou

h) la modernisation de biens pour lesquels une subvention a déjà été autorisée en vertu de l'entente.

LES PLANS D'INVESTISSEMENT

Le requérant était tenu de soumettre un plan d'investissement quinquennal devant servir à évaluer les dépenses proposées. Parfois, les entreprises demandaient de modifier les niveaux d'investissement prévus dans les plans initiaux ou proposaient de changer la répartition des subventions entre les différents projets touchant une même usine. Par exemple, le montant total des subventions prévues au programme pour les usines de l'Ontario et du Québec a été porté à 180 et 240 millions de dollars (courants) respectivement, en réponse aux demandes des entreprises touchant des projets supplémentaires ou de plus grande envergure.

Il pouvait arriver qu'une entreprise demande de reporter à plus tard les dépenses prévues dans son plan d'investissement. D'après une étude du MEIR, la question des reports n'a pas eu une très grande importance, sauf au Québec[36]. Au 31 mars 1983, les usines du Québec n'avaient dépensé que 34 % du montant total prévu dans les plans d'investissement, par suite des reports. Toutefois, l'étude n'explique pas pourquoi les usines du Québec ont été les seules à demander autant de reports.

LE NIVEAU D'AIDE

En Ontario, au Québec et en Nouvelle-Écosse, les subventions prévues au programme pouvaient atteindre 25 % des coûts admissibles, tandis qu'au Nouveau-Brunswick, le plafond était de 20 %[37]. Ces seuils correspondaient aux niveaux initiaux d'aide prévus par les gouvernements dans chacune des régions. Au Nouveau-Brunswick et en Ontario, le niveau de l'aide consentie pour les différents projets a été établi suite à des négociations avec chaque entreprise. Toutefois, il n'en était pas ainsi au Québec où un niveau d'aide fixe a été prévu pour tous les projets jugés admissibles. L'utilisation de méthodes différentes pour déterminer le niveau d'aide au Québec et ailleurs n'a pas non plus été expliquée.

LE VERSEMENT DES SUBVENTIONS

En Ontario, la part provinciale des subventions était versée en un montant global au début du projet, tandis que les contributions du MEÉR étaient échelonnées sur toute la période de modernisation de l'usine. Mais même en Ontario, il y eut quelques exceptions, alors que les subventions fédérale et provinciale ont été versées toutes deux en un montant global au début du projet[38].

LE CONTENU CANADIEN

Les exigences concernant l'achat de machines et de matériel de fabrication canadienne figurent dans chacune des ententes auxiliaires, plus précisément au paragraphe 11(1) pour l'Ontario, à l'article 28 pour le Québec et au paragraphe 2.9 a) pour le Nouveau-Brunswick. Par exemple, l'entente Canada-Québec stipule que du matériel et des services professionnels d'origine canadienne devaient être employés dans tous les projets dans la mesure où ils sont disponibles à des conditions concurrentielles et ne compromettent pas la réalisation du programme ou du projet dans les meilleurs délais[39]. Certaines des autres ententes auxiliaires, telles que celles signées par l'Ontario et le Nouveau-Brunswick, font aussi mention de machines et de matériel de fabrication canadienne[40].

Une fois que le plan d'investissement de l'entreprise avait été étudié et que le projet était jugé admissible à une subvention, l'entreprise devait signer une convention ou une lettre d'offre dans laquelle étaient énoncées les conditions de l'aide et les exigences à respecter. En Ontario et au Nouveau-Brunswick, les dispositions du contrat précisaient la part de contenu canadien, laquelle avait été établie suite à une analyse minutieuse du plan et des discussions avec l'entreprise. Au Québec, les conventions passées avec les entreprises ne contenaient pas d'exigences spécifiques en matière de contenu canadien. Cependant, un paragraphe de la lettre d'offre que devait signer le requérant soulignait en termes non équivoques que les deux gouvernements considéraient très important de rechercher le niveau le plus élevé

possible de contenu canadien et que les subventions pourraient être retenues si le contenu canadien était jugé trop faible[41].

La vérification du respect des exigences en matière de contenu canadien reposait, en grande partie, sur la collaboration entre les entreprises de pâtes et papiers et les gouvernements. Les ententes auxiliaires ainsi que les conventions ou lettres d'offre signées par les entreprises précisaient que chacune des parties aurait accès aux renseignements de l'autre pour assurer le suivi et la bonne gestion du programme. Les sources d'information comprenaient les plans d'investissement des entreprises, les conventions signées par elles, les préavis de trente jours (quand une entreprise avait l'intention de conclure un marché à l'étranger d'une valeur de plus de 250 000 $), les rapports trimestriels ou semestriels que devaient remettre les entreprises dans certaines provinces, les demandes de paiements présentées par les entreprises, et autres documents du genre[42].

Puisque le programme était administré par le gouvernement provincial dans le cadre de chaque entente auxiliaire, c'est aux fonctionnaires provinciaux qu'incombait principalement la responsabilité de vérifier le respect des exigences en matière de contenu canadien. Ils devaient ensuite transmettre l'information à ce sujet au gouvernement fédéral.

LES RÉACTIONS DANS DIVERS MILIEUX

Dès son adoption, le programme de modernisation a soulevé des réactions dans divers milieux. Les critiques visaient plusieurs aspects, notamment le besoin réel pour une telle forme d'aide, le trop grand pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires, le risque que le programme entraîne une capacité excédentaire, le fait qu'il avait tendance à pénaliser les entreprises rentables et à avantager celles qui ne l'étaient pas et ainsi de suite. Certains ont même remis en question le bien-fondé juridique de ce type de subvention.

La Commission de réforme du droit (1986) s'est prononcée sur les critères d'admissibilité des projets. Elle les jugeait passablement vagues, avec pour conséquence que le comité de gestion chargé de faire un choix parmi les requérants avait une grande latitude dans l'interprétation des dispositions de l'entente. La Commission de réforme du droit signalait également que les entreprises dont le projet avait été rejeté ne disposaient d'aucun recours juridique précis, parce que le comité de gestion n'était pas tenu de justifier sa décision et qu'en raison de l'imprécision des critères d'admissibilité, il pouvait accepter ou rejeter un projet de façon arbitraire[43].

La Commission de réforme du droit a fait une autre observation importante au sujet de l'imprécision du pouvoir fédéral en ce qui a trait au Programme de modernisation de l'industrie de pâtes et

papiers. Selon la commission, "la seule autorisation législative fédérale au sujet de ce programme se trouve dans une longue phrase ambiguë de l'énoncé du crédit 11a de l'annexe à la Loi nº 5 de 1973 portant affectation de crédits. Ces lois sont déposées périodiquement devant le Parlement et le débat auquel elles peuvent donner lieu est automatiquement limité. Elles sont habituellement si longues et si détaillées qu'elles échappent à l'examen serré qui est de rigueur dans l'étude des autres projets de loi. Bref, la formulation de l'objectif est très vague, le mandat confié aux responsables du programme très vaste, et il y a peu de critères pour en guider l'application[44].

Certains[45] considéraient que le programme de modernisation aggraverait le problème de surcapacité déjà présent dans l'industrie des pâtes et papiers au cours des années 70 (voir le tableau 2-37). Les responsables fédéraux, pour leur part, estimaient que le problème ne se poserait pas si les subventions étaient destinées exclusivement à des travaux de modernisation, de lutte contre la pollution et de conservation de l'énergie. Toutefois, la distinction à faire entre modernisation et accroissement de la production posait des problèmes d'interprétation.

À cet égard, l'ancien président du groupe consultatif de l'industrie des produits forestiers, a fait l'observation suivante

> lorsqu'il s'agit de remplacer une machine qui a fait son temps par une autre plus moderne et d'une plus grande capacité, une question se pose souvent : refusera-t-on de subventionner une telle dépense[46] ?

Ce à quoi le ministre de l'Expansion économique régionale devait répondre :

> Le ministère ne dispose que d'un montant limité pour venir en aide à l'industrie, et les projets de modernisation et de protection de l'environnement sont ceux pour lesquels les entreprises disent avoir le plus besoin d'aide. Toutefois, si un projet de modernisation engendre indirectement un accroissement de la capacité, il ne sera pas automatiquement considéré comme inadmissible[47].

Les considérations qui précèdent font voir qu'il était nécessaire de doter le programme d'une certaine souplesse. Le gouvernement de l'Ontario, par exemple, ne voulait pas que les projets de rationalisation d'une entreprise échouent en raison de la distinction entre modernisation et accroissement de la capacité. Par conséquent, il fut convenu d'établir le critère suivant : pour être admissible à une subvention, un projet de

modernisation ne devait pas donner lieu à un accroissement de la capacité, bien qu'une augmentation de 5 à 10 % puisse être acceptée selon la nature du projet. Ce genre de problème fait ressortir un autre aspect important du programme, notamment le trop grand pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires à l'égard du financement des projets. Il revenait en effet aux fonctionnaires de déterminer quels projets étaient admissibles et quel montant d'aide serait accordé.

Le programme suscitait aussi une vive controverse parce qu'il désavantageait les entreprises qui avaient déjà effectué des améliorations à leurs propres frais. L'existence de ce problème a été reconnue par de nombreuses personnes, dont M. Andras, président du Conseil des ministres du développement économique, qui avait fait l'annonce du programme à l'origine.

Les syndicats s'opposaient également au programme. Les représentants syndicaux ont déclaré que les mesures d'adaptation de la main-d'oeuvre prévues dans le programme étaient inadéquates et se sont dits inquiets du chômage que le programme risquait d'engendrer.

Les modalités de paiement prévues dans le programme de modernisation ont aussi fait l'objet de critiques. Ainsi, dans son rapport pour l'exercice financier clos le 31 mars 1985, le Vérificateur général rappelait que, selon les conventions conclues avec les entreprises, les fonds pouvaient être recouvrés si les

bénéficiaires n'avaient pas dépensé le montant prévu dans le programme. Or, des exceptions à cette règle ont été relevées dans le cas de quatre projets où, aux termes de la convention conclue avec l'entreprise, le MEIR devait verser le plein montant de l'aide avant même que l'entreprise n'ait dépensé les sommes requises pour le projet de modernisation en vertu du programme.[48] Dans son rapport, le Vérificateur général signalait également que les paiements étaient basés sur les dépenses effectuées en dollars courants, lesquelles n'étaient pas rajustées pour correspondre à la valeur en dollars de 1978 avant que les paiements ne soient effectués par le MEIR. Les bénéficiaires pouvaient donc recevoir (et ont effectivement reçu dans deux cas) le paiement intégral sans avoir dépensé le montant total prévu dans le programme en dollars de 1978.

L'ONTARIO

L'entente auxiliaire Canada-Ontario sur l'industrie des pâtes et papiers a été signée le 15 mai 1979 et devait prendre fin le 31 mars 1984. Elle a été prolongée au 31 mars 1986, pour permettre le traitement des demandes de paiement.

Le gouvernement de l'Ontario s'est intéressé au Programme de subventions à la modernisation parce qu'il souhaitait protéger l'industrie des pâtes et papiers de la province. Comme

l'affirmait le quotidien Globe and Mail dans un éditorial intitulé "Pulp on the Payroll", en date du 22 avril 1980 (traduction),

> Pourquoi l'Ontario risque-t-elle de perdre une partie importante de ce secteur industriel ? Parce qu'il peut être plus logique, sur le plan économique, de construire de nouvelles usines dans le sud des États-Unis ou dans des pays en développement ... L'Ontario possède deux avantages : une main-d'oeuvre qualifiée et la proximité des vastes marchés de New York et de Chicago. Mais les installations industrielles de l'Ontario sont vieilles; bon nombre des usines devront être reconstruites ou remplacées pour que cette industrie soit compétitive ...

Avant que l'entente soit signée, plusieurs différends importants entre les gouvernements de l'Ontario et du Canada ont dû être réglés. L'un d'entre eux se rapportait à la distinction, mentionnée plus haut, entre l'accroissement de la capacité et la modernisation. Le désaccord a été réglé en assouplissant les dispositions de l'entente concernant l'augmentation de la capacité. En outre, le gouvernement de l'Ontario voulait être la principale partie à l'entente, ce qu'il a obtenu en assumant les deux tiers du coût du programme. On n'a jamais expliqué pourquoi le gouvernement ontarien tenait à jouer un rôle prépondérant. Les paiements ont aussi suscité des différends; l'Ontario préférait que la subvention soit versée au début, d'un seul coup, et le

gouvernement fédéral penchait en faveur de versements échelonnés. Il a donc été convenu que le gouvernement provincial ferait un versement global au début du projet et que le MEÉR ferait des paiements échelonnés sur trois ans plutôt que sur la période habituelle de cinq ans.

Compte tenu du rôle de premier plan joué par le gouvernement de l'Ontario, plusieurs ministères provinciaux participèrent au programme sous la coordination du ministère ontarien de l'Industrie et du tourisme; les autres intervenants étaient le ministère des Affaires intergouvernementales, celui des Richesses naturelles, celui de l'Environnement, le Bureau des affaires du Nord, le Trésor et, du côté fédéral, le MEÉR.

À l'origine, le montant prévu dans l'entente auxiliaire était de 150 millions de dollars (courants). Il fut porté à 180 millions de dollars le 5 février 1981, la contribution provinciale passant de 100 à 120 millions de dollars, et celle du gouvernement fédéral, de 50 à 60 millions de dollars.

Onze entreprises de pâtes et papiers ont soumis des projets dans le cadre de l'entente auxiliaire. De ce nombre, dix projets relatifs à vingt usines ont été acceptés (voir le tableau 3-2). Le projet rejeté portait sur l'usine de Dryden, en raison de son dossier peu reluisant en matière d'environnement[49].

Tableau 3-2

Répartition des subventions de modernisation, Ontario, 1979-1985

Entreprise	Emplacement de l'usine	Montant total versé* du 1-4-79 au 1-4-85) (en milliers de dollars courants)
Abitibi-Price	Fort William Iroquois Falls Sault Ste. Marie Smooth Rock Falls Thorold Thunder Bay	22 497
American Can	Marathon	3 000
Boise Cascade	Fort Frances Kenora	20 001
Domtar	Cornwall, Red Rock et Trenton	15 753
E.B. Eddy	Espanola et Ottawa	24 999
Great Lakes	Dryden et Thunder Bay	48 048
James River Marathon	Marathon	12 198
Macmillan Bloedel	Sturgeon Falls	1 005
Ontario Paper Products	Thorold	31 998
Spruce Falls Pulp & Paper	Kapuskasing	6 990
	Total	186 489

	Autres subventions	Contributions fédérales
Miller Brothers	Trenton[1]	3 000,0
St. Mary's Paper Co.	Sault Ste. Marie[2]	2 000,0
Strathcona Paper Co.	Strathcona[2]	8,5
	Total	5 008,5
Total général	186 489 + 5 008,5 = 191 497,5 $	

* Contributions fédérale et provinciale
1 Programme de développement des entreprises (PDE).
2 Programme de développement industriel régional (PDIR).
Source D'après des données fournies par la Direction des produits forestiers du ministère de l'Expansion industrielle régionale.

Dans l'ensemble de la province, un montant total de 187 millions de dollars (courants) fut engagé sous la forme de subventions à la modernisation, représentant environ 11,4 % des sommes investies pour moderniser les installations, réduire la pollution et améliorer le rendement énergétique des usines. L'investissement total se répartissait à peu près comme suit : 80 % pour les travaux de modernisation, 13 % pour la lutte contre la pollution et le reste, soit 7 %, pour l'amélioration du rendement énergétique[50]. Outre les fonds déboursés dans le cadre du PMIPP, un montant d'environ 5 millions de dollars (courants) provenant d'autres programmes (tels que le Programme de développement des entreprises et le Programme de développement industriel et régional) fut octroyé à trois usines qui n'avaient reçu aucune subvention en vertu du PMIPP. Ces autres subventions visaient également des projets de modernisation d'usines. Les subventions du Programme de développement des entreprises étaient offertes àtoutes les industries et non au seul secteur des pâtes et papiers; alors que le Programme de développement industriel et régional, comme son nom l'indique, était conçu essentiellement pour promouvoir le développement régional.

Au cours des premières années du programme, certaines des usines ayant bénéficié du subventions enregistrèrent des pertes d'emplois. Mais on ignore si (et dans quelle mesure) ces emplois ont été perdus en conséquence directe du PMIPP. Les données révèlent qu'en dépit des subventions offertes, plusieurs usines fermèrent leurs portes; principalement en raison de la grave

récession économique survenue en 1982-1983. Au nombre des fermetures, on compte l'usine d'Hawkesbury, propriété de la Compagnie internationale de papier, l'usine de Spruce Falls, à Kapuskasing, et celle d'Abitibi-Price, à Sault Ste. Marie[51].

LA NOUVELLE-ÉCOSSE

En mai 1981, le gouvernement canadien et celui de la Nouvelle-Écosse ont conclu une entente auxiliaire en vertu de laquelle une somme de 21 250 000 $ (courants) était consacré à la modernisation des procédés de production, à la lutte contre la pollution et à la réduction des coûts énergétiques. Seulement trois entreprises reçurent des subventions, à savoir Bowater Mersey, Mines Basin Pulp and Power Company et Scott Maritimes (tableau 3-3). Comme dans le cas de l'Ontario, la modernisation était le principal objectif visé, accaparant 70 % des investissements, suivie de la lutte contre la pollution, qui représentait une autre tranche de 20 %[52].

Dans le cas de l'une des usines n'ayant pas reçu de subvention à la modernisation, les fonctionnaires ont estimé que le principal problème de celle-ci pouvait être réglé par la modification du procédé de production plutôt que par la modernisation des installations[53]. En raison des ravages causés par la tordeuse des bourgeons d'épinette dans la région où l'usine était située et du désir d'utiliser les peuplements existants de feuillus, il était devenu nécessaire de modifier le procédé de mise en pâte

Tableau 3-3

Répartition des subventions de modernisation, Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick, 1979-1985

Entreprise	Emplacement de l'usine		Montant total versé* (du 1-4-79 au 1-4-85) (en milliers de dollars courants)
	Nouvelle-Écosse		
	(A) PROGRAMME DE MODERNISATION		
Bowater Mersey	Liverpool		11 000
Minas Basin Pulp & Power	Hantsport		740
Scott Maritimes	Abercrombie		7 000
		Total	18 740
	(B) AUTRES SUBVENTIONS		Contributions fédérales
Canexel	East River[1]		51,50
Smith & Squires Papermaker	Bear River[1]		29,40
		Total	80,90
Total pour la province			18 820,90 $
	Nouveau-Brunswick		
	(A) PROGRAMME DE MODERNISATION		
Boise Cascade	Newcastle		4 000
Fraser	Atholville		17 000
Irving	Saint John		6 750
Lake Utopia Paper	St. George		2 500
New Brunswick International Paper (NBIP)	Dalhousie		12 500
Rothesay Paper	Saint-Jean		5 500
St. Anne Nakawic	Nakawic		5 000
		Total	53 250
	(B) AUTRES SUBVENTIONS		Contributions fédérales
Consolidated Bathurst	Bathurst[2]		19 600
Fraser	Edmunston[1]		1 386
		Total	20 986
Total pour la province	53 205 + 20 986 = 74 236 $		

* Contributions fédérale et provinciale.
1 Programme de subventions au développement régional (PSDR), administré par le MEÉR.
2 Ententes-cadres de développement, administrées par le MEIR.
Source D'après des données fournies par la Direction des produits forestiers du ministère de l'Expansion industrielle régionale.

afin de pouvoir utiliser une plus grande proportion de feuillus que ne le permettait le procédé en place. Parce que le problème éprouvé par l'usine était de nature aussi spécifique, les fonctionnaires ont jugé qu'il serait plus approprié de faire appel à un autre programme d'aide que celui créé dans le cadre de l'entente auxiliaire sur la modernisation. Le gouvernement provincial fit donc le nécessaire pour qu'une aide spéciale soit accordée. Dans le cas d'une autre usine n'ayant pas reçu de subvention en vertu du PMPP, l'entreprise avait effectué une réorganisation en profondeur touchant la gamme de produits qu'elle offrait, avant que le programme de modernisation n'entre en vigueur, de sorte qu'elle n'était pas immédiatement en mesure d'élaborer de nouveaux plans de modernisation pour présenter une demande d'aide[54]. Par la suite, elle a élaboré un autre plan d'amélioration de l'usine et reçu une subvention en vertu du Programme de développement industriel et régional.

LE NOUVEAU-BRUNSWICK

L'entente auxiliaire Canada-Nouveau-Brunswick sur l'industrie des pâtes et papiers a été signée en août 1980. Elle prévoyait des contributions de 42,25 millions de dollars (courants), dont 33,8 millions de la part du gouvernement fédéral. À la fin de 1983, cinq usines avaient profité de l'aide ainsi offerte et reçu, au total, 41 millions de dollars, ce qui ne laissait que 1,25 million de dollars en crédits non engagés[55]. Les projets d'investissement de ces usines étaient beaucoup plus élevés que le

montant de 375 millions de dollars (courants) estimé par les responsables du programme au moment de la signature de l'entente auxiliaire. En conséquence, le Conseil du Trésor approuvait, le 6 mars 1984, une modification à l'entente visant à augmenter les fonds de 11,5 millions de dollars (dont 9,2 millions provenaient du gouvernement fédéral). Le montant total des crédits affectés à l'entente était ainsi porté à 53,75 millions de dollars, dont une contribution fédérale ne devant pas dépasser 43 millions. Ces fonds additionnels permirent de venir en aide à deux autres usines. Au 1er avril 1985, environ 53,25 millions de dollars (courants) avaient été versés en vertu du PMIPP (tableau 3-3).

Dans tous les projets d'investissement, l'objectif principal était la modernisation des usines. Les travaux à cette fin ont accaparé environ les deux tiers des crédits prévus. Les projets visant à conserver l'énergie et à réduire la pollution n'ont représenté, chacun, que moins de 20 % des investissements totaux. Enfin, environ 80 % des machines et pièces achetées par les usines subventionnées était de fabrication canadienne[56].

LE QUÉBEC

Au total, 20 entreprises reçurent de l'aide en vertu de l'entente (voir le tableau 3-4). De ce nombre, quelques-unes signèrent plus d'un contrat parce qu'elles étaient propriétaires de plusieurs usines. Ce fut le cas de la société Abitibi-Price, qui possédait trois usines, de la Compagnie internationale de

Tableau 3-4

Répartition des subventions de modernisation, Québec, 1979-1985

Entreprise	Emplacement de l'usine	Montant total versé* du 1-4-79 au 1-4-85) (en milliers de dollars courants)
	(A) PROGRAMME DE MODERNISATION	
Abitibi-Price	Beaupré, Chandler et Kénogami	26 400
Bennett	Chambly	346
Cascades	Breakeyville, East Angus, Jonquière, Kingsley Falls	9 429
Compagnie internationale de papier	La Tuque, Gatineau, Matane Trois-Rivières	8 123
Consolidated Bathurst	Grand-Mère, New Richmond, Portage-du-Fort, Port-Alfred, Shawinigan, Trois-Rivières	42 731
Domtar	Dolbeau, Donnacona	11 851
Donohue	Clermont	24 025
E.B. Eddy	Hull	4 718
Glassine	Limoilou	618
ITT	Port-Cartier	3 014
Kruger	Bromptonville, Trois-Rivières	9 029
MacLaren	Masson, Thurso	43 066
Perkins	Candiac	2 146
Reed	Limoilou	25 989
Rolland	Mont-Rolland et Saint-Jérôme	3 509
Scott	Crabtree et Lennoxville	2 145
F.F. Soucy	Rivière-du-Loup	3 579
Saint-Raymond	Chute Panet	5 164
Tembec	Témiscaming	8 228
Q.N.S.	Baie-Comeau	7 118
	Total	241 228
	(B) AUTRES SUBVENTIONS	Contributions fédérales
Quecell Canada	Magog[1]	20
Récupération Saint-Laurent	Sainte-Anne-de-Bellevue[2]	215
Produits Convertis	Lanoraie[2]	38
J.J. Barker	Cowansville[1]	395
	Total	668
Total pour la province	241 227 + 668 = 241 896 $	

* Contributions fédérale et provinciale.
1 Programme de subventions au développement régional (PSDR).
2 Programme de développement industriel régional (PDIR).

papier, qui en exploitait quatre, et des sociétés Consolidated-Bathurst et Cascades, qui en avaient cinq chacune.

La mise en oeuvre du programme fut retardée par la conjoncture économique défavorable. Le 15 août 1983, soit près de quatre ans après la signature de l'entente, seulement 89 millions de dollars avaient été dépensés, sur un total prévu de 240 millions. Le ralentissement de l'activité économique a en effet obligé les entreprises à demander des reports, des annulations et des modifications aux plans d'investissement soumis[57]. L'industrie a ainsi demandé, en octobre 1982, que les critères d'admissibilité soient élargis et que le programme soit prolongé de deux ans. Mais le comité de gestion de l'entente Canada-Québec craignait quela prolongation du programme n'entraîne la remise à plus tard de tous les grands projets.

Environ 75 % du montant révisé des investissements a servi à la modernisation des usines, 17 % à la lutte contre la pollution et 7 % à la diminution de la consommation d'énergie (voir le tableau 3-5).

Il n'y a pas eu de négociations entre le gouvernement fédéral et les entreprises. Le montant de la subvention était déterminé en fonction du plan d'investissement quinquennal que chaque entreprise devait soumettre. Les négociations eurent lieu seulement entre les fonctionnaires provinciaux et fédéraux; la possibilité de négocier avec les entreprises était réduite en

Tableau 3-5

Plan d'investissement, Québec, 1979-1987

	1979	1987	Total	En % du total
			En dollars de 1978	
Modernisation				
Montant initial	136 170		1 356 992	72.5
Montant révisé	125 765	48 250	1 620 447	74.5
Lutte contre la pollution				
Montant initial	1 852		368 492	19.5
Montant révisé	886	15 505	371 587	17.0
Économies d'énergie				
Montant initial	5 911		37 458	7.5
Montant révisé	3 109	-	156 562	7.0
Autres immobilisations				
Montant initial	-		9 000	0.5
Montant révisé	1 710	700	26 730	1.5
Total				
Montant initial	143 933		1 871 942	100.0
Montant révisé	131 450	64 455	2 175 603	100.0

Source Ministère de l'Expansion économique régionale, Étude de l'entente Canada-Québec sur la modernisation de l'industrie des pâtes et papiers, MEÉR, Ottawa, octobre 1983, annexe B, tableau 5.

raison de l'établissement d'un niveau d'aide fixe pour tous les projets.

Au Québec, les entreprises de pâtes et papiers n'ont pas fait pression sur leurs fournisseurs au sujet de la question du contenu canadien. Les fonctionnaires provinciaux et fédéraux ont demandé aux entreprises de justifier leurs achats de matériel de fabrication étrangère, et le comité de gestion de l'entente auxiliaire Canada-Québec a créé un sous-comité chargé d'examiner le contenu canadien. Si, à en croire certains administrateurs du programme, les recommandations du sous-comité n'ont généralement pas été suivies[58], un examen des dossiers des entreprises de pâtes et papiers révèle que le contenu canadien des projets réalisés au Québec était très élevé -- entre 80 et 85 % -- et donc à peine plus faible que le niveau observé dans les autres provinces.

TERRE-NEUVE

Terre-Neuve a été la dernière province à adhérer au PMIPP, en signant une entente auxiliaire à cet effet en 1981. À l'origine, le gouvernement fédéral avait affecté 30 millions de dollars pour la réalisation de projets dans cette province. Suivant la formule adoptée pour le partage des coûts, les contributions fédérales devaient représenter 90 %, et celles du gouvernement provincial, 10 %. Toutefois, à cause du resserrement général de l'économie en 1982-1983, l'industrie des pâtes et papiers de Terre-Neuve n'a pu

profiter de l'aide gouvernementale. Dans un mémoire conjoint présenté au comité consultatif de l'industrie forestière et intitulé Present Status of the Newfoundland Newsprint Industry (en date du 8 juin 1983, page 21), le ministère provincial des Ressources forestières et des terres, et celui du Développement faisaient valoir que l'industrie des pâtes et papiers de Terre-Neuve serait devancée par celle des autres provinces, si elle n'utilisait pas les fonds prévus. Cependant, ce n'est que longtemps après que l'économie s'était remise des effets de la récession de 1982-1983 que plusieurs entreprises de pâtes et papiers montrèrent un intérêt pour le programme. Deux usines reçurent de l'aide en vertu du PMIPP (tableau 3-6). Il s'agit de l'usine de Cornerbrook, qui avait déjà appartenu à la société Bowater et avait été achetée par Kruger, et de l'usine de Grand Falls, de la société Abitibi-Price. Étant donné que Terre-Neuve s'était jointe au programme tardivement, une prolongation fut accordée jusqu'en 1986 afin de permettre le parachèvement des projets pour lesquels des crédits avaient été alloués[59]. Après qu'on eut mis fin officiellement au PMIPP en 1984, les paiements restants devaient être faits dans le cadre du Programme de développement industriel et régional.

CONCLUSION

Devant la demande chancelante de leurs produits, les producteurs canadiens de pâtes et papiers étaient peu disposés à investir dans des projets d'envergure. Le gouvernement fédéral et

Tableau 3-6

Répartition des subventions de modernisation, Terre-Neuve, 1979-1985

Entreprise	Emplacement de l'usine	Montant total versé* du 1-4-79 au 1-4-85) (en milliers de dollars courants)
	(A) PROGRAMME DE MODERNISATION	
Abitibi-Price	Grand Falls	6 196
Kruger	Corner Brook	36 321
	Total	42 517
	(B) AUTRES SUBVENTIONS	Contributions fédérales
Abitibi-Price	Stephenville[1]	13 500
Total pour la province	42 517 + 13 500 = 56 017 $	

* Contributions fédérale et provinciale.
1 Entente-cadre de développement, administrée par le MEIR.
Source D'après des données fournies par la Direction des produits forestiers du ministère de l'Expansion industrielle régionale.

les provinces concernées estimaient qu'un accroissement des investissements, notamment dans la modernisation des usines, était le meilleur moyen de rétablir la compétitivité internationale de l'industrie canadienne des pâtes et papiers. Ce raisonnement semble avoir été à l'origine de la création du programme de modernisation, en février 1979. Cependant, ni le gouvernement fédéral ni les provinces n'ont vraiment tenté de cerner les causes de la détérioration de la compétitivité internationale de l'industrie, ni la manière dont le programme de subventions à la modernisation permettrait de solutionner ce problème. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, la compétitivité internationale de l'industrie canadienne des pâtes et papiers s'est affaiblie sous l'effet de deux facteurs -- la hausse des coûts salariaux et la faible croissance de la productivité des entreprises canadiennes par rapport à leurs concurrentes étrangères --, qui a été toutefois compensé dans une certaine mesure par la dépréciation du dollar canadien en monnaie américaine. Les subventions à la modernisation étaient considérées comme un moyen de stimuler la croissance de la productivité par le biais d'une aide financière à la capitalisation. Mais comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le capital a joué un rôle relativement peu important dans la croissance de la productivité au cours des années 70, non seulement dans l'industrie des pâtes et papiers mais aussi dans d'autres secteurs industriels.

Le programme de modernisation était essentiellement une entente de partage des coûts en vertu de laquelle le gouvernement fédéral

et les provinces s'engageaient à investir des fonds en vue de la modernisation des installations, de la conservation de l'énergie et de la réduction de la pollution. Ces deux derniers objectifs ont été ajoutés après coup puisque l'on jugeait que ces aspects avaient été négligés et que le secteur privé ne serait pas enclin à faire des immobilisations dans ces domaines sans aide gouvernementale. Ici encore, les pouvoirs publics n'ont pas cherché à déterminer si l'aide de l'État était nécessaire en matière d'économies d'énergie et de lutte contre la pollution. L'argument mis de l'avant pour justifier l'aide gouvernementale était que les entreprises ne pouvaient faire ces investissements ou hésitaient à les faire en raison des taux de rendement décroissants dans l'industrie. Mais il ressort des données dont nous avons fait mention au chapitre 2 que l'industrie avait déjà nettement amélioré sa rentabilité quand le PMIPP est entré en vigueur.

En vertu du programme, seuls certains coûts étaient considérés comme admissibles, et les subventions versées correspondaient à un pourcentage de ces coûts. Les paiements pouvaient être faits dès le début ou échelonnés en plusieurs versements, ou encore effectués suivant une formule combinant les deux. Les entreprises étaient incitées à utiliser des machines et du matériel de fabrication canadienne.

Les gouvernements du Québec, de l'Ontario et des provinces Maritimes ont participé au programme en signant une entente

auxiliaire à cette fin. Seule la Colombie-Britannique a refusé de s'y joindre.

Plusieurs aspects du programme ont été critiqués. Parmi ceux qui ont suscité le plus de controverse, notons la nécessité de l'aide gouvernementale, l'imprécision des critères utilisés, les répercussions du programme au niveau du taux d'utilisation de la capacité, le trop grand pouvoir discrétionnaire laissé aux fonctionnaires, et le fait que les entreprises qui avaient financé elles-mêmes des améliorations se trouvaient pénalisées. Certains intervenants, comme la Commission de réforme du droit, ont même mis en doute le fondement constitutionnel de cette forme de financement.

NOTES

1 Pour une analyse intéressante des détails historiques, voir Peter M. Thain, "The political economy of the Pulp and Paper Modernization Program", mémoire inédit de maîtrise en administration des affaires, Université de la Colombie-Britannique, 19 avril 1984, chapitres 3 et 4.

2 Il s'agit des ministères de la Consommation et des corporations, des Finances, des Pêches et de l'Environnement, de l'Industrie et du commerce, du Travail, et de l'Expansion économique régionale.

3 Ministère de l'Industrie et du commerce, Rapport du Groupe consultatif de l'industrie des produits forestiers, MIC, Ottawa, juin 1978, page 2.

4 Price Waterhouse and Company, et Price Waterhouse Associates, A Study of Taxation Practices Related to the Pulp and Paper Industry, août 1973, Part I, Summary, page 5.

5 Ibid., page 20.

6 Ministère de l'Industrie et du tourisme de l'Ontario, Report of the Special Task Force on Ontario's Pulp and Paper Industry, MITO, Toronto, 16 novembre 1978, page 3.

7 Ibid., pages 6 et 7.

8 Ministère du Trésor et de l'économie de l'Ontario, Bureau de la politique économique, Direction du développement économique, Economic Impact of Capital Expenditures, Pulp and Paper Industry, Ontario, rapport préparé par le personnel, MTÉO, Toronto, juin 1979, page 2.

9 Ibid., page 3. Il s'agit de l'usine de Terrace Bay, de la société Kimberley-Clark, de l'usine de Thunder Bay, de la société Great Lakes Forest Products, et de l'usine de la société Boise Cascade, à Fort Frances.

10 Ibid., page 4.

11 Ministère de l'Industrie et du tourisme de l'Ontario, Report of the Special Task Force, page 11.

12 Pour donner plus de poids à leurs demandes d'aide financière et d'assouplissement des normes environnementales, plusieurs entreprises annoncèrent des mises à pied prolongées et la fermeture de certaines usines. Les usines qui cessèrent d'être exploitées au cours de 1977 sont notamment celle de Domtar à East Angus, celle de la société Reed à Québec et

l'usine de Wayagamak de la société Consolidated Bathurst. Pour une analyse détaillée des négociations entre l'industrie des pâtes et papiers et les deux niveaux de gouvernement, voir Peter M. Thain, "The political economy", chapitre 4, pages 4-19 à 4-37.

13 Ministère de l'Expansion économique régionale, Pulp and Paper Modernization Study: Volume 1, National Report, MEÉR, Ottawa, octobre 1983, page 3.

14 Ibid, page 6.

15 Ibid., page 6.

16 Ces calculs sont fondés sur des données tirées de la publication de l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, Tables de statistiques, ACPPP, Montréal, 1985, pages 13, 21, 22 et 25.

17 Ministère de l'Expansion économique régionale, Réponse du gouvernement fédéral suite aux recommandations du groupe de travail sur l'industrie des produits forestiers, MEÉR, Ottawa, février 1979, pages 3 et 6.

18 "Industry/Government View Program", Pulp and Paper Canada, avril 1979, page 11.

19 Ibid., page 3.

20 Ibid., page 4.

21 Ministère de l'Expansion économique régionale, communiqué de presse daté du 31 juillet 1980, mentionné dans MEÉR, Pulp and Paper Modernization Study, volume 1, page 4.

22 "Provinces, Ottawa Announce Involvement in 'National Development Policy' for Industry", dans Canadian Pulp and Paper Industry, MacLean Hunter Inc., Toronto, juin 1979, page 9.

23 L'hon. Robert Andras, président du Comité des ministres du développement économique "National development policy builds on previous plans that have worked", Canadian Pulp and Paper Industry, MacLean Hunter Inc., Toronto, juin 1979, page 17.

24 Ministère de l'Expansion économique régionale et Office de planification et de développement du Québec, Entente auxiliaire Canada-Québec sur la modernisation de l'industrie des pâtes et papiers, 1979-1984, MEÉR et OPDQ, Ottawa et Québec, mai 1979, page 5.

25 Ibid., page 7.

26 L'hon. Robert Andras, président du Comité des ministres du développement économique, "National Development Policy" page 17.

27 Les données présentées ici sur la capacité de production de papier journal et de pâte proviennent de la publication de l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, Annual Newsprint Supplement, et de Lockwood's Directory, National Directory, Vance Publishing Company, New York. Je suis reconnaissant envers un lecteur anonyme qui a mis ces données à ma disposition.

28 Ministère de l'Expansion économique régionale et Office de planification et de développement du Québec, Entente auxiliaire Canada-Québec sur la modernisation de l'industrie des pâtes et papiers, 1979-1984, page 10.

29 Ministère de l'Expansion industrielle régionale, Executive Summary: Evaluation of the Canada/Nova Scotia Subsidiary Agreement for Pulp and Paper Modernization, MEIR, Halifax, octobre 1985, page 8.

30 Voir, par exemple, ministère de l'Expansion économique régionale et ministère du Trésor et de l'économie de l'Ontario, The Evaluation Framework to the Canada/Ontario Pulp and Paper Facilities Improvement Subsidiary Agreement, MEIR et MTÉO, Ottawa et Toronto, septembre 1982, page 6.

31 Ministère de l'Expansion économique régionale et Office de planification et de développement du Québec, Entente auxiliaire Canada-Québec sur la modernisation de l'industrie des pâtes et papiers, 1979-1984, page 11.

32 Ministère de l'Expansion économique régionale et ministère du Trésor et de l'économie de l'Ontario, Entente auxiliaire Canada-Ontario sur l'amélioration des installations dans l'industrie des pâtes et papiers, MEÉR et MTÉO, Ottawa et Toronto, 15 mai 1979, page 5.

33 Ibid., page 4.

34 Ibid., pages 4 et 5.

35 Ministère de l'Expansion industrielle régionale, "Executive Summary: Evaluation of the Canada/Nova Scotia Subsidiary Agreement", page 6.

36 Ministère de l'Expansion économique régionale, Pulp and Paper Modernization Study, Volume 1, page 10.

37 Ibid., page 9.

38 Peter M. Thain, "The political economy", chapitre 6, page 29.

39 Ministère de l'Expansion économique régionale et Office de planification et de développement du Québec, Entente auxiliaire Canada-Québec sur la modernisation de l'industrie des pâtes et papiers, page 11.

40 Ministère de l'Expansion économique régionale, Pulp and Paper Modernization Study, page 27.

41 Ibid., page 27.

42 Ibid., page 29.

43 Commission de réforme du droit du Canada, Droits, objectifs et observation des normes, document de travail n° 51, CRDC, Ottawa, 1986, page 32.

44 Ibid., page 52.

45 Jennifer Grass, "Pulp and paper grants may bring problems", Financial Post, 20 septembre 1980.

46 "Industry/government view program", Pulp and Paper Canada, avril 1979, page 11.

47 Ibid., page 11.

48 Vérificateur général du Canada, Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des Communes pour l'exercice financier clos le 31 mars 1985, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1985, pages 12-142.

49 Peter M. Thain, "The political economy", chapitre 6, pages 7-16.

50 Ministère de l'Expansion économique régionale et ministère du Trésor et de l'économie de l'Ontario, The Evaluation Framework to the Canada/Ontario Pulp and Paper Facilities Improvement Subsidiary Agreement, page 34.

51 Peter M. Thain, "The political economy", chapitre 6, pages 6-31.

52 Ministère de l'Expansion économique régionale, Evaluation of the Canada/Nova Scotia Pulp and Paper Subsidiary Agreement, page 51.

53 Ibid., page 51.

54 Ibid., pages 51-52.

55 Ministère de l'Expansion industrielle régionale, Canada/New Brunswick Pulp and Paper Subsidiary Agreement: Monitoring Report Update, MEIR, Moncton, août 1985, page 1.

56 Ibid., page 61.

57 Voir, par exemple, "Programmes de modernisation des grandes sociétés papetières : mise en veilleuse jusqu'à la fin de 1983", Le Droit, Ottawa, 15 novembre 1982.

58 Ministère de l'Expansion économique régionale, Étude de l'entente Canada-Québec sur la modernisation de l'industrie des pâtes et papiers, MEÉR, Ottawa, octobre 1983, page 51; voir aussi, MEIR, Pulp and Paper Modernization Study, page 28.

59 "Mill Modernization Agreement signed: Local plant could be included", The Gulf News, Terre-Neuve, 1er août 1984, page 14.

4 L'ÉVALUATION DU PROGRAMME DE MODERNISATION

Dans les deux chapitres qui précèdent, nous avons présenté une vue d'ensemble de l'industrie des pâtes et papiers, les principales caractéristiques du programme de subventions de modernisation, ainsi que la réaction de divers milieux. Dans le présent chapitre, nous évaluons l'efficacité du programme. L'évaluation du PMIPP nous amènera à aborder plusieurs questions fondamentales. Avant toute chose, nous posons la question de savoir s'il y avait véritablement un problème qui justifiait l'intervention de l'État ? Et le PMIPP était-il le moyen le moins coûteux de résoudre ce problème ? Pour tenter de répondre à la première question, nous examinons le bien-fondé de l'intervention gouvernementale. Pour éclairer la deuxième question, nous traitons des problèmes liés aux subventions axées sur les entreprises (dont le PMIPP est un bon exemple) ainsi que la notion de l'apport net. Nous étudions ensuite sommairement dans quelle mesure les objectifs du programme pouvaient être atteints. Dans ce contexte, nous faisons un examen de certains aspects du programme, notamment son incidence sur l'investissement, la répartition des subventions, les modalités de mise en oeuvre du programme, ainsi que certains de ses effets secondaires imprévus. Pour analyser ces aspects, nous faisons appel à la fois à des raisonnements a priori, à des tests statistiques et à des études de cas. Mais pour des raisons de confidentialité, la présentation

des études de cas a été simplifiée au minimum afin d'éviter qu'un exposé détaillé ne fasse ressortir l'identité des intéressés.

LES MOTIFS DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT

L'activité industrielle est exposée à subir des changements qui peuvent être considérables sur des périodes de 10 ans ou plus. Les technologies anciennes sont remplacées par de nouvelles, et certaines entreprises et usines deviennent désuètes. L'évolution du commerce international fait sentir ses répercussions sur la structure industrielle nationale, rendant nécessaires certains ajustements. L'activité économique, qu'elle affiche ou non un bon rythme de croissance, s'appuie donc souvent sur des industries en déclin et des industries qui doivent s'adapter au changement, quel que soit leur taux de croissance.

Certains estiment que les gouvernements devraient intervenir dans le processus de restructuration de l'économie, pour faciliter le transfert des ressources des secteurs en déclin ou dont la croissance ralentit vers d'autres secteurs qui croissent plus rapidement. Les politiques gouvernementales conçues à cette fin sont généralement appelées des politiques "d'adaptation". Comme nous l'avons signalé au chapitre 2, l'industrie des pâtes et papiers a connu une longue période de ralentissement de la demande et de la productivité durant les années 70 et 80. Le programme de subventions à la modernisation peut être considéré comme une politique d'adaptation dans la mesure où il visait à améliorer la

productivité de l'industrie et à lui permettre de soutenir la concurrence étrangère.

Pourquoi les gouvernements devraient-ils intervenir ? La justification traditionnelle que l'on retrouve dans les ouvrages sur le sujet tient aux imperfections du marché ou aux externalités[1]. Il y a externalité lorsqu'un projet comporte des bénéfices ou des coûts dont le libre jeu des forces du marché ne peut tenir compte. Ce serait le cas, par exemple, d'un projet de recherche et de développement qui serait éventuellement avantageux pour la société. Si une entreprise réalise le projet, elle ne sera pas en mesure de se réserver exclusivement les bénéfices qui en découleront. Par conséquent, elle n'aura pas vraiment intérêt à assumer seule le projet de recherche et de développement. Il y a clairement une externalité dans un tel cas parce qu'il y a divergence entre les coûts et avantages sociaux et privés. Dans ces circonstances, il est possible de passer à la deuxième étape de la définition des conditions minimales qui doivent être respectées pour que le gouvernement subventionne des projets de R et D[2]. De la même façon, l'analyse du programme de subventions à la modernisation devrait débuter par un examen de la question des externalités ou des imperfections du marché. Une fois que la présence d'externalités est établie, on peut envisager les conditions minimales qui doivent régir l'intervention de l'État. Si le marché n'accuse aucune imperfection significative, il est superflu de se pencher sur les conditions minimales nécessaires pour qu'il y ait intervention.

Nous traitons en premier lieu des lacunes du marché des capitaux. Dans un système de marché qui fonctionne bien, les entreprises sont continuellement exposées à divers types de chocs économiques, par exemple un déclin de la demande, des changements dans les prix des facteurs, des arrêts de travail ou autres. Elles sont donc continuellement exposées à subir des pertes de capital. Mais de telles pertes ne signifient pas que le marché des capitaux fonctionne mal. Il s'agit de pertes de capital de nature privée supportées par les investisseurs et non de pertes ou coûts sociaux à proprement parler. Dans un cas comme celui-là, la société ne fait que réévaluer les biens de capital en cause selon la valeur qu'il peuvent avoir dans leur meilleure autre affectation. Ainsi, s'il devenait nécessaire de fermer certaines usines de pâtes et papiers, le gouvernement ne devrait pas intervenir pour prévenir les pertes en capital ou pour indemniser les investisseurs. Au contraire, il devrait faciliter le processus d'adaptation par l'élimination des obstacles à la mobilité du capital. Les mesures à cette fin peuvent prendre diverses formes : suppression ou modification des mesures anticoalition qui limitent trop rigoureusement les fusions et les prises de contrôle, ou réforme de la fiscalité dans le but de réduire les coûts des prises de contrôle, entre autres.

On soutient parfois que les institutions de prêt font une distinction entre les différentes entreprises mêmes si elles présentent essentiellement les mêmes risques. Cet argument est habituellement invoqué dans le cas des prêts aux petites

entreprises et ne s'applique pas vraiment aux entreprises de pâtes et papiers, lesquelles sont généralement d'assez grande taille et trouvent leur financement sur le marché des capitaux et, parfois, sur le marché financier mondial. Quoi qu'il en soit, cet argument n'a pas une très grande valeur parce que plusieurs études réalisées au Conseil et ailleurs sur la question n'ont produit aucun résultat empirique à l'appui[3]. Et même s'il existait un fondement empirique, avant que cet argument ne puisse être invoqué pour justifier l'intervention de l'État, il faudrait montrer que celle-ci contribuerait à abaisser les coûts supportés par les institutions financières privées qui prêteraient aux entreprises censées faire l'objet d'un traitement distinct. De façon générale, rien n'indique que le gouvernement possède un avantage relatif dans ce domaine.

Si nous considérons maintenant la question des imperfections du marché du travail, il semble que la justification de l'intervention gouvernementale y soit beaucoup plus évidente que dans le cas du marché des capitaux. Les travailleurs employés dans les industries en déclin qui sont exposés à des mises à pied souhaiteraient acquérir de nouvelles compétences par le biais d'un programme de recyclage tout comme ils voudraient avoir des renseignements sur les emplois disponibles. Sur l'un et l'autre point, il y a imperfection du marché. Un travailleur qui veut se recycler ne peut pas offrir son capital humain en garantie pour contracter un emprunt, contrairement à une entreprise qui utiliserait son capital physique pour emprunter afin de financer

une partie de ses opérations. Dans le cas de la formation générale, qui contribue à accroître la mobilité de la main-d'oeuvre, une entreprise ne serait pas intéressée à en défrayer les coûts car elle ne pourrait en récupérer tous les avantages. En ce qui a trait aux renseignements sur les emplois, les travailleurs n'ont pas aussi facilement accès que les entreprises à l'information sur les marchés, les investissements, et ainsi de suite. Il n'est pas non plus dans l'intérêt d'une entreprise de communiquer des renseignements sur la disponibilité des emplois dans une région ou une localité en particulier parce que rien ne garantit que les travailleurs utilisant ces renseignements vont se joindre à l'entreprise. Il y a donc de bonnes raisons pour que le gouvernement intervienne dans le but de dispenser de la formation de nature générale et de diffuser de l'information sur le marché du travail.

L'aide temporaire aux entreprises peut être justifiée non seulement par les externalités qui se rattachent au marché du travail, comme nous l'avons mentionné précédemment, mais aussi par celles qui tiennent à l'encombrement. Les effets externes d'encombrement se font sentir lorsqu'après la fermeture d'une usine, les démarches de certains travailleurs pour se trouver un emploi font augmenter les coûts de recherche d'un emploi des autres travailleurs. Ces externalités d'encombrement se produisent notamment lors de licenciements massifs dans les collectivités où il n'y a qu'une seule entreprise et lorsque le

taux de chômage est déjà élevé. Parce que les usines de pâtes et papiers étaient situées dans des localités mono-industrielles et que le chômage était très élevé au moment où le programme de modernisation a été créé[4], il pourrait être tentant d'invoquer les externalités d'encombrement pour justifier l'aide du gouvernement à l'industrie des pâtes et papiers. En particulier, il pourrait sembler justifié d'accorder des subventions temporaires à ces entreprises pour maintenir l'emploi jusqu'à ce que le marché du travail devienne moins encombré ou jusqu'à la prochaine reprise de l'économie. À ce point, toutefois, plusieurs réserves doivent être émises. Premièrement, les externalités d'encombrement ne constituent pas une justification valable de subvention, car les salaires, dans les villes mono-industrielles, on déjà été rajustés, par la loi du marché, pour tenir compte du risque de licenciement. En versant des subventions temporaires dans une telle situation, on emploie un remède trop fort. Deuxièmement, à supposer que cet argument tienne, il n'y a aucune raison pour que l'industrie des pâtes et papiers soit la seule à bénéficier d'un tel traitement de faveur, alors que les entreprises d'autres industries sont aux prises avec des difficultés semblables. Troisièmement, une subvention permettant de maintenir l'emploi retarde la réalisation des gains associés à une répartition plus efficiente des ressources et n'aide pas les travailleurs à acquérir les compétences qui leurs permettront de trouver du travail plus facilement dans d'autres occupations ou secteurs d'activité. Ainsi, on ne peut éliminer complètement la possibilité que les subventions accordées temporairement aux

entreprises en raison des externalités d'encombrement n'entravent pas l'ajustement du marché. Quatrièmement, une politique de subventions attirera un plus grand nombre d'entreprises et de travailleurs dans l'industrie subventionnée, ce qui ira plus ou moins à l'encontre de l'objectif premier de la subvention, qui était de réduire l'encombrement du marché du travail. Enfin, les externalités d'encombrement pourraient servir, au mieux, à justifier une protection temporaire durant une très forte récession. Le Programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers a été adopté pendant une période caractérisée par un chômage élevé, mais on peut difficilement prétendre qu'il y avait une forte récession.

Jusqu'ici, l'analyse a porté sur les imperfections des marchés des facteurs. Mais les marchés des produits peuvent également présenter des lacunes. Par exemple, Harris (1984)[5] fait valoir que les entreprises peuvent s'adapter de façon efficiente à une baisse de la demande dans les industries concurrentielles où il n'y a pas d'économies d'échelle. S'il y a toutefois une certaine indivisibilité dans la taille de l'usine ou de l'entreprise, de sorte qu'elle ne peut s'adapter de façon efficiente à une baisse de la demande à moins de mettre fin à ses activités selon un séquence ordonnée, il se peut que les forces du marché ne produisent pas les conditions propices à une telle séquence. Le gouvernement pourrait donc jouer un rôle dans l'adaptation à la demande réduite, par exemple en favorisant activement les fusions, en dédommageant les entreprises pour le matériel mis hors de

service, et ainsi de suite. Puisque les économies d'échelle sont présentes dans l'industrie des pâtes et papiers, comme nous l'avons vu au chapitre 2, il pourrait être tentant d'invoquer cet argument pour y justifier l'intervention du gouvernement. Cependant, il reste toujours à vérifier dans la réalité la thèse soutenue par Harris. Si les résultats de l'analyse montrent que cette hypothèse est juste, il est à craindre qu'on en généralise rapidement la portée pour justifier l'intervention du gouvernement dans de nombreux secteurs. Il faudrait également élucider pourquoi le gouvernement serait en mesure de réaliser des économies au niveau des coûts de transaction (ce que suppose implicitement l'argument de Harris) par des moyens inaccessibles aux entreprise privées.

Certains font parfois valoir qu'il est nécessaire que le gouvernement intervienne afin d'aider les industries soumises à une concurrence étrangère "déloyale". Ils prétendent ainsi qu'en raison des subventions versées par les gouvernements étrangers à leurs industries, les entreprises nationales ne peuvent pas soutenir la concurrence des importations et devraient donc recevoir des subventions semblables. Cette plainte a été formulée, entre autres, par le Groupe consultatif de l'industrie des produits forestiers (1979), dont nous avons fait mention au chapitre 3. Cependant, nous avons aussi vu précédemment dans l'étude que l'industrie des pâtes et papiers était l'une des plus fortement subventionnées dans le secteur manufacturier au Canada. De plus, si les subventions versées à l'étranger sous la forme,

par exemple, de stimulants fiscaux, ont une incidence négative sur les producteurs canadiens, le gouvernement a toujours la possibilité de recourir aux mesures prévues dans le code des subventions et des droits compensateurs du GATT (1979). L'article 13 du code du GATT décrit en effet la procédure à suivre en vue de la conciliation, du règlement d'un différend ou de l'adoption de mesures compensatoires, s'il est établi que des subventions versées à l'étranger sont la cause de perturbations sur les marchés intérieurs. Le fait que le Canada n'ait pas utilisé ces recours jusqu'ici dans le cas de l'industrie des pâtes et papiers semble indiquer que les subventions étrangères ne constituent pas un problème majeur dans cette industrie.

On entend parfois l'argument selon lequel l'intervention gouvernementale est justifiée si elle se limite aux industries qui ne sont pas présentement concurrentielles mais pourraient le devenir avec l'aide de l'État. Les entreprises de pâtes et papiers semblent avoir utilisé cet argument à leur avantage, mais il n'est pas très convaincant. Laissées à elles-mêmes, les entreprises d'une industrie s'adapteront, sinon elles subiront de lourdes pertes en ne réagissant pas aux forces du marché. Si l'État intervient, l'adaptation s'opérera trop rapidement avec de sérieuses conséquences. Ainsi, l'intervention gouvernementale peut provoquer une expansion rapide susceptible de mener à une capacité de production excédentaire, à une chute des prix et des bénéfices, et à des demandes d'aide supplémentaire. L'adaptation

trop rapide d'une industrie à donc des conséquences aussi défavorables que l'absence d'adaptation[6].

Parmi les objectifs du PMIPP, la lutte contre la pollution est le seul domaine où le phénomène des externalités est important. Le problème de la pollution est certes controversé[7], et il n'est pas évident que les subventions de modernisation constituent la solution idéale pour y remédier. Certains ont même fait valoir qu'une taxe devrait être imposée aux pollueurs. Quoi qu'il en soit, la réduction de la pollution n'a tenu qu'une modeste place dans le PMIPP, accaparant seulement entre 10 et 15 % des subventions versées.

Pour résumer, nous avons examiné les justifications économiques d'une intervention de l'État dans les secteurs en régression. Bien que l'industrie des pâtes et papiers ne soit pas un secteur en déclin, plusieurs des mêmes arguments ont été repris pour justifier l'intervention dans cette industrie. L'intervention de l'État ne paraît pas justifiée au niveau du capital mais, elle serait beaucoup mieux fondée en ce qui concerne le marché du travail. À cela vient se greffer la question de la rentabilité de l'intervention de l'État. À cet égard, on estime qu'un programme est rentable si son taux de rendement social est supérieur à son taux de rendement privé et si cet écart est au moins équivalent à la fois au taux de rendement social des autres activités qui ont été exclues et à ce que l'administration du programme coûte à la société. Malheureusement, rien n'indique que l'on ait analysé cet

aspect. En ce qui concerne la rentabilité, il est par ailleurs utile d'examiner la forme que l'intervention devrait prendre. La documentation sur la question de l'intervention optimale en présence de distorsions sur les marchés intérieurs[8] fournissent des indications utiles à cet égard. On y soutient que le choix de l'instrument d'application de la politique doit se faire en fonction de l'origine de l'imperfection du marché. Si la déficience se trouve du côté des marchés de produits, une mesure visant directement les marchés des facteurs ne sera pas optimale car elle entraînera des imperfections ailleurs dans l'économie, causant une perte de revenu réel par habitant. Partant de cette constatation, il semblerait qu'un programme de subventions de capital tel que le PMIPP serait justifié uniquement s'il est employé pour corriger une lacune ayant pour origine les marchés de capitaux. Mais nous avons affirmé que ces marchés semblaient fonctionner de façon assez efficiente. Les seuls problèmes que nous pouvons concevoir sont ceux qui touchent les marchés du travail et dont nous avons déjà traité, à savoir les problèmes relatifs à la formation et à l'information sur les emplois. La solution optimale à cet égard passe par des politiques d'adaptation de la main-d'oeuvre, concrétisées notamment dans des programmes de recyclage, des subventions à la mobilité, des pensions transférables, de meilleurs mécanismes de collecte et de diffusion de l'information sur les emplois et d'autres mesures du genre axées sur les travailleurs, et non sur les entreprises comme dans le cas du PMIPP.

LE CHOIX ENTRE UNE POLITIQUE PROPRE À L'ENTREPRISE OU DE PORTÉE GÉNÉRALE

Une fois la décision prise d'aider les entreprises dans une industrie, la prochaine étape importante est de déterminer la façon la plus efficiente ou la moins coûteuse de le faire. Cela nous amène à considérer les diverses formes d'intervention possible de l'État, qui peuvent être regroupées en trois catégories : les politiques de portée générale, les politiques axées sur l'industrie et les politiques axées sur l'entreprise[9]. Les politiques de portée générale visent l'ensemble des entreprises de l'industrie. Les stimulants fiscaux et les droits de douane qui s'appliquent à toutes les industries en sont des exemples. Contrairement aux politiques générales, les deux autres catégories de politiques ne visent que certaines industries ou entreprises. Les restrictions au commerce de certains biens d'importation (par exemple, les chaussures, les textiles et les vêtements) et les mesures de contrôle de la pollution imposées aux usines de pâtes et papiers sont des exemples de politiques spécifiques à un secteur. Les politiques axées sur l'entreprise ont pour but d'influer sur le niveau d'investissement, sa répartition entre les entreprises d'une industrie et l'endroit où les investissements seront faits. Le programme de subventions à la modernisation est un exemple de politique axée sur l'entreprise dans la mesure où l'affectation des fonds est laissée à la discrétion des administrateurs du programme. Chaque requérant doit présenter une demande au comité de gestion approprié, qui

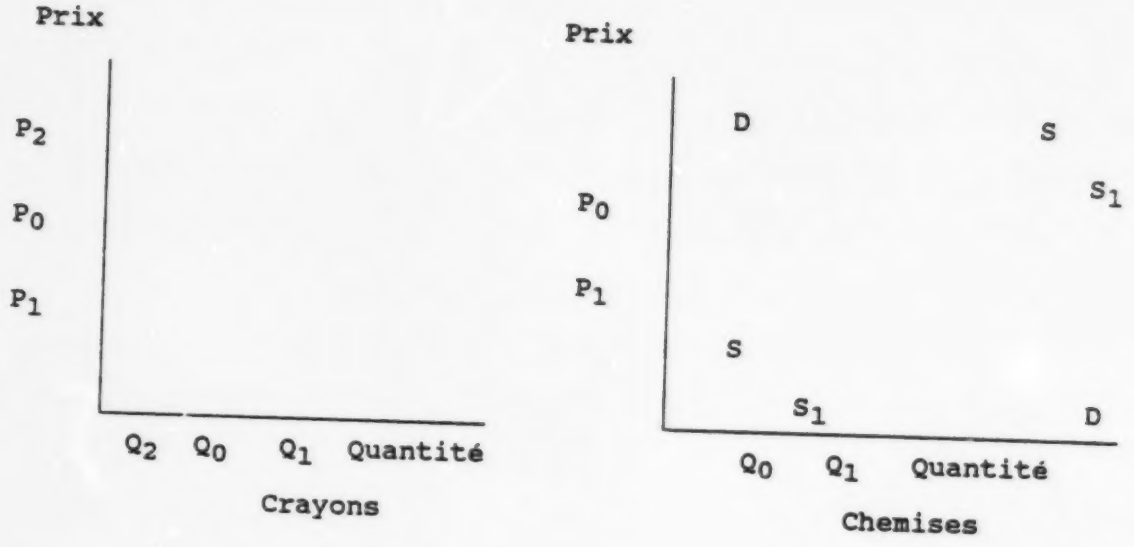
l'examine, l'accepte ou la rejette, et détermine le montant de la subvention et les conditions qui s'y rattachent.

Pour mettre en relief les différences entre ces types de politiques, nous examinerons d'abord le cas d'une politique de subvention de portée générale. Faisons l'hypothèse qu'il n'existe que deux industries, l'une qui produit des crayons, et l'autre, des chemises, et que les élasticités de l'offre et de la demande sont identiques dans les deux industries. À l'origine, le prix et la quantité d'équilibre sur les deux marchés sont de P_0 et Q_0 (figure 4-1). Supposons également que le gouvernement décide de subventionner les deux industries au même taux[10] et qu'ayant le choix de subventionner les consommateurs ou les producteurs, il choisisse de subventionner ces derniers. Par suite de la subvention, la courbe d'offre de chaque industrie se déplace vers la droite, la production passe à Q_1 et le prix tombe à P_1. Puisque les deux industries sont subventionnées au même taux, les ressources n'ont pas tendance à passer d'une industrie à l'autre.

Supposons maintenant que le gouvernement juge qu'en raison de restrictions budgétaires draconiennes, il ne peut aider qu'une seule industrie. Faisons aussi l'hypothèse qu'il estime que l'industrie des crayons accuse un manque de compétitivité internationale dans une mesure beaucoup plus grande que l'industrie des chemises. Plusieurs moyens d'intervention s'offrent à lui, notamment les restrictions commerciales, une diminution de la taxe de vente, des subventions aux producteurs

Figure 4-1

Effet des subventions axées sur l'industrie et des subventions axées sur l'entreprise



sur le marché intérieur, ou encore des mesures visant à faciliter la sortie de certaines entreprises de l'industrie. Supposons qu'après avoir examiné le pour et le contre de chacune de ces solutions, le gouvernement ait opté en faveur d'une subvention à la production. La courbe d'offre se déplace vers la droite, ce qui fait augmenter la production de Q_0 à Q_1 et baisser le prix de P_0 à P_1. Le coût total de la subvention correspond au rectangle délimité par P_1P_2BC. De ce montant, les consommateurs réalisent un gain inattendu égal à P_0AC P1, tandis que les producteurs réalisent un gain imprévu équivalent à P_0P_2BA. Le triangle BAC correspond à la perte sèche associée à la subvention, qui peut se définir comme étant la "perte d'efficience" ou de productivité résultant du transfert de ressources du secteur à faibles coûts au secteur à coûts élevés (qui reçoit la subvention). En raison de la subvention, certaines entreprises de l'industrie des chemises seront incitées à entrer dans l'industrie des crayons pour bénéficier de l'aide gouvernementale. En conséquence de cela, la courbe d'offre de crayons se déplace à nouveau vers la droite, ce qui entraîne une nouvelle augmentation de la production et une autre diminution du prix. Dans l'industrie des chemises, le phénomène inverse se produit. La courbe d'offre des chemises se déplace vers la gauche, le prix augmente, et la production de chemises diminue. Contrairement à une subvention générale, une subvention axée sur l'industrie entraîne donc une réaffectation des ressources au profit de l'industrie subventionnée. Comme cette réaffectation des ressources tend à réduire le niveau global de la productivité et, partant, le bien-être économique, les

programmes de subventions axés spécifiquement sur une industrie constituent une façon moins efficiente d'aider les entreprises qu'un programme de subventions à caractère général, qui s'applique dans l'ensemble de l'économie.

Supposons maintenant que le gouvernement souhaite économiser en restreignant la subvention aux seuls producteurs qui ne seraient pas présents dans l'industrie des crayons sans cette aide. En d'autres termes, nous passons d'une subvention axée sur l'industrie à une subvention axée sur l'entreprise. Le gouvernement choisira d'abord le producteur de crayons dont les coûts sont les plus élevés et lui versera une subvention égale à BC; il accordera ensuite une aide dont l'importance ira en décroissant aux autres producteurs jusqu'à ce qu'il en vienne au producteur marginal à X. Dans cet exemple, une subvention est accordée à tous les producteurs dont les coûts sont plus élevés que ceux du producteur marginal, mais non à ce dernier. C'est ce qu'on entend par programme de subvention à la marge. Il faut aussi noter que le producteur marginal, dans l'exemple, est celui qui produit non pas Q_0 mais Q_2, puisque le nouveau prix est P_1 et non plus P_0 (figure 4-1).

Au nouveau prix P_1, certaines entreprises qui produisaient sans aide à l'origine finissent par recevoir une subvention; ces producteurs sont ceux qui se trouvent sur le segment AX. Le coût de la subvention, correspondant au triangle BCX, est nettement moins élevé que ne l'était le coût du programme de subventions

axées sur l'industrie, soit P_2P_1BC, dont nous avons déjà parlé. À noter toutefois que l'ensemble de la zone BCX ne représente pas une perte sèche; celle-ci est limitée à la surface délimitée par BAC.

La formule des subventions axées sur l'entreprise (ou des subventions à la marge) sera efficace si les administrateurs du programme sont en mesure de préciser qui sont les producteurs marginaux. Pour que cela soit possible, il doit exister des divergences importantes entre les producteurs sur le plan de l'efficience. Supposons que le gouvernement décide de faire abstraction de ce problème et accorde des subventions dans un contexte où tous les producteurs supportent des coûts semblables. Dans ce cas, ceux qui reçoivent la subvention jouissent d'un avantage concurrentiel sur les autres qui n'en ont pas touché. La subvention aura pour effet d'entraîner la fermeture de certaines entreprises efficaces, qui produisaient auparavant sans subvention, et de les remplacer par des producteurs inefficaces qui ne seraient pas entrés dans l'industrie sans l'aide de l'État. En dernière analyse, la subvention fait augmenter les coûts de production, mais elle n'influe par sur le niveau de la production. Ainsi, un programme de subventions axé sur l'entreprise est généralement inférieur à un programme de subvention axé sur l'industrie à moins que les producteurs marginaux puissent être clairement identifiés et que l'on soit en mesure de déterminer le montant exact de la subvention requise pour les inciter à entreprendre le projet. Mais il est généralement difficile de

préciser qui sont les producteurs marginaux. Alors que le niveau de production quotidien est la seule information dont le gouvernement ait besoin dans le cas d'un programme de subventions axé sur l'industrie, il doit disposer de renseignements détaillés sur les coûts de chacun des producteurs pour administrer une programme de subventions axé sur l'entreprise. Il doit également déterminer le montant exact de la subvention à verser à chaque producteur. Toute somme versée en surplus donnerait un avantage au bénéficiaire de la subvention par rapport aux autres producteurs efficients, comme nous l'avons mentionné plus tôt. Nous reviendrons sur ce point plus loin. Pour l'instant, il suffit de noter que les besoins de renseignements imposent un lourd fardeau au gouvernement, notamment parce que les producteurs sont tentés de fausser les données à leur avantage.

Avant de conclure cette section, un certain nombre d'autres questions méritent notre attention. Dans l'analyse qui précède, l'accent est mis essentiellement sur la perte sèche. Mais on pourrait critiquer cette approche en faisant valoir qu'elle a une portée trop étroite et qu'elle ne prend pas en compte plusieurs autres coûts et avantages sociaux tout aussi pertinents et importants dans le cadre de l'analyse. Un de ces aspects, dont nous avons déjà fait état, à trait à la présence d'entreprises dans des localités mono-industrielles et aux externalités d'encombrement qui sont associées aux mises à pied. Un autre est lié au fait que les mises au chômage peuvent entraîner des problèmes sociaux tels qu'une augmentation de la criminalité, du

nombre de suicides, des ruptures conjugales ou une baisse de la valeur des propriétés. Dans une large mesure, ces problèmes sont inévitables dans n'importe quelle économie. En outre, certains d'entre eux, comme les variations du prix des maisons, peuvent être attribuables à une correction opérée par le système de prix pour tenir compte de la prime de risque, auquel cas l'intervention du gouvernement entraînerait une sur-correction, tout comme dans le cas des salaires, déjà évoqué. De façon générale, cependant, il n'est pas évident que des subventions aux entreprises constituent la solution la plus efficiente en vue d'éliminer les coûts sociaux du chômage puisque même un programme de subventions de nature provisoire pourrait nuire au processus d'ajustement. Enfin, notre analyse n'a pas tenu compte, jusqu'ici, du coût du financement d'un programme de subventions. Une étude récente du Conseil[11] démontre que ce coût pourrait être très élevé; les estimations effectuées indiquent en effet qu'il pourrait s'élever à environ 0,81 $ par dollar de subvention versé. Il s'ensuit qu'un dollar d'aide doit engendrer au moins 1,81 $ de nouveaux investissements (ou de production supplémentaire) pour couvrir le coût de l'intervention. Ce résultat vient ajouter du poids à l'argument opposé à l'octroi de subventions aux entreprises. En effet, abstraction faite des autres problèmes dont nous avons fait état, tels que l'identification des entreprises ayant besoin d'aide et la détermination du montant de la subvention requise, ces programmes sont en général un moyen fort coûteux d'aider les entreprises.

LA NOTION DE L'APPORT NET

Une des questions les plus importantes qui se posent en regard de tout programme de subventions est de voir si les subventions contribuent à un accroissement net des investissements ou de la production. C'est la question de l'apport net ou différentiel dont il a été question dans de nombreux ouvrages[12]. Celle-ci peut être envisagée dans la perspective d'une entreprise, d'une industrie ou de l'ensemble de l'économie.

Il y a apport net lorsqu'une entreprise bénéficiant d'une subvention n'aurait pas réalisé un projet sans aide publique. Une subvention a un apport net dans une industrie uniquement si le projet subventionné n'a pas été réalisé au détriment d'un autre projet dans la même industrie. Par exemple, une entreprise peut avoir besoin de l'aide du gouvernement pour exécuter un projet. Toutefois, il se peut fort bien qu'une <u>autre</u> entreprise ait pu réaliser le même projet sans aide. Le cas échéant, la subvention comporte un apport net pour l'entreprise mais non pour l'industrie. La subvention a simplement eu pour effet de remplacer un producteur à faibles coûts par un autre dont les coûts sont plus élevés.

Une subvention aura un apport net pour l'ensemble de l'économie uniquement si elle ne supplante pas un autre investissement dans un autre secteur de l'économie. Le versement d'une subvention en regard d'un projet peut entraîner une augmentation des charges

fiscales. Il peut aussi mener à une augmentation des taux de salaires et des prix d'autres facteurs. Ces effets peuvent, à leur tour, réduire la consommation ou l'investissement dans le secteur privé. S'il y a diminution des investissements privés, la subvention n'aura pas eu un apport net pour l'ensemble de l'économie, puisqu'elle a donné lieu au remplacement d'une forme d'investissement par une autre. Pour qu'il y ait apport net dans l'économie, une subvention doit favoriser la réalisation de nouveaux projets d'investissement au détriment de la consommation privée.

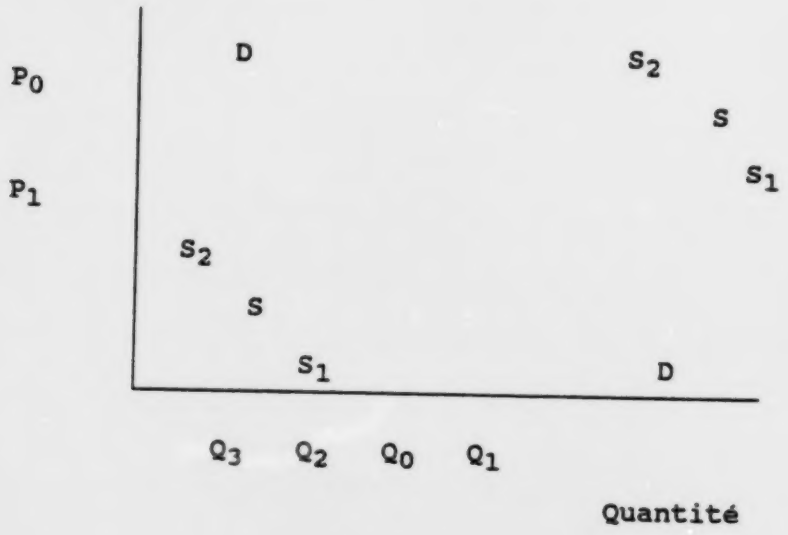
Par souci d'exactitude, précisons que l'apport net au niveau de l'économie est le critère qui doit primer, suivi, dans l'ordre, de l'apport net dans l'industrie et de l'apport net au niveau de l'entreprise. Mais pour ce qui est de la facilité de mesurer cet effet, l'ordre est inversé; l'apport net à l'économie est l'élément le plus difficile à mesurer alors que l'apport net à l'entreprise se mesure le plus facilement. Dans le reste du chapitre, l'accent est mis essentiellement sur l'apport net au niveau de l'entreprise, qui constitue en quelque sorte le critère minimum à satisfaire pour qu'un projet soit considéré comme ayant une contribution nette. Dans le rapport sur le PMIPP préparé par le MEIR, on ne fait d'ailleurs référence qu'à l'apport net au niveau de l'entreprise.

LE CONTENU CANADIEN

Les gouvernements imposent assez souvent des restrictions aux entreprises qui reçoivent des subventions pour investir. Ces restrictions peuvent même avoir des effets secondaires imprévus susceptibles de nuire à la réalisation de l'objectif premier du programme. Par exemple, une subvention peut être accordée à la condition que l'entreprise bénéficiaire n'utilise que du matériel et des pièces fabriqués au pays. Une telle politique a pour objet d'accroître l'emploi au pays dans le secteur qui produit ces biens. Cette façon de procéder ressemble beaucoup à une aide conditionnelle et elle a pour effet de hausser les coûts de production de l'entreprise bénéficiaire; celle-ci a donc plus de difficulté à devenir concurrentielle au plan international, ce qui, justement, était la raison première de la subvention. Dans la figure 4-2, l'industrie n'utilisait que du matériel de fabrication étrangère avant de recevoir une subvention. Par suite des exigences en matière de contenu, la courbe d'offre se déplace vers le haut, de S à S^2. La subvention est maintenant plus élevée, passant de CB à EXCBF, et la part correspondant à EXBF va au secteur qui produit les pièces et le matériel. Cette analyse suppose que l'entreprise reçoit une subvention pour utiliser du matériel de fabrication canadienne. Il s'agit d'une hypothèse importante à laquelle nous reviendrons. Si l'augmentation de la demande de matériel de fabrication intérieure entraîne une forte hausse des taux de salaire réels, la demande de main-d'oeuvre dans

Figure 4-2

Effet de la protection du contenu canadien



ce secteur peut diminuer, ce qui va à l'encontre de l'objectif visé par la politique en matière de contenu national.

L'INCIDENCE DU PROGRAMME DE MODERNISATION

Dans les sections qui précèdent, nous avons fait valoir qu'il n'y a pas de justification véritable pour un programme de subventions de capital tel que le PMIPP. En outre, les raisonnements théoriques que nous avons été amené à faire nous ont laissé plutôt sceptique quant à l'efficacité de tels programmes de subventions axés sur les entreprises. Dans la présente section, nous poussons l'analyse un peu plus loin pour voir dans quelle mesure les objectifs du programme ont été atteints.

Les usines ayant bénéficié de subventions dans le cadre du PMIPP représentent 80 % de la capacité de production de pâtes et papiers dans l'est du Canada. Ces usines ont été présentées dans le chapitre précédent. Comme l'objectif premier du programme était d'améliorer la compétitivité internationale de l'industrie par la modernisation des machines et de l'équipement, l'incidence principale des subventions aurait dû se manifester au niveau des investissements. Pour vérifier cette hypothèse, nous avons tenté de distinguer les facteurs qui ont influé sur les décisions d'investissement des entreprises afin de pouvoir évaluer la contribution qu'a pu avoir le programme de subventions à cet égard. Nous avons fait une analyse de régression pour cinq

entreprises, les seules pour lesquelles nous avons pu obtenir des données. Ces entreprises ont reçu globalement 35 % des subventions totales accordées par le gouvernement fédéral et les provinces.

Pour évaluer l'effet du programme de subventions, nous avons estimé l'équation d'investissement suivante :

$$I = f(Q, R, G, CU)$$

où I désigne l'investissement réel,
Q, la production réelle,
R, les taux d'intérêt réels, et
CU, l'utilisation de la capacité dans l'industrie du papier et des produits connexes.

La variable dépendante correspond à l'investissement total des entreprises en termes réels, entre 1961 et 1984. Il faut noter que les valeurs de cette variable ne sont pas nécessairement égales aux montants investis dans les activités de production de pâtes et papiers en raison de la nature diversifiée de certaines entreprises faisant partie de l'échantillon.

Pour ce qui est des variables indépendantes, R et Q peuvent facilement se passer d'explication parce qu'elles figurent littéralement dans toutes les équations d'investissement. La variable R représente la sensibilité de l'investissement réel aux

taux d'intérêt réels, et elle a un signe négatif dans l'équation. La variable Q exprime l'effet d'accélération, et l'élasticité de I par rapport à Q devrait se rapprocher de l'unité. Lorsque les entreprises établissent leur plan d'investissement, elles peuvent tenir compte non seulement de la demande de leurs propres produits, mais aussi de l'évolution de la demande dans l'ensemble de l'industrie. La variable CU sert à capter l'effet sur l'industrie de la décision d'investissement de l'entreprise. Outre ces variables, nous avons également tenté d'estimer l'incidence de diverses variables exprimant les ressources d'autofinancement, par exemple les rentrées nettes de fonds en pourcentage des ventes (CF), les bénéfices non répartis en pourcentage des ventes (RE) et les bénéfices nets en pourcentage des ventes (NP). Dans certains cas, nous avons également utilisé les bénéfices nets par action ordinaire (NEC).

Notre intérêt portait principalement sur la variable G, qui représente les subventions. Une subvention peut faire augmenter le montant total des investissements d'une entreprise ou n'avoir aucun effet. Supposons qu'une entreprise envisage de réaliser deux projets d'investissement -- A et B -- et que seul le projet A puisse faire l'objet d'une subvention. Le gouvernement est disposé à verser un dollar de subvention pour chaque deux dollars que l'entreprise investit dans le projet A. Si l'entreprise décide de réaliser le projet A, qu'elle n'aurait pas entrepris autrement (un projet à la marge), et que le montant investi dans le projet B ne change pas, l'investissement total augmentera d'un

montant supérieur à celui de la subvention. Dans ce cas, le coefficient de G est supérieur à 1 (voir le tableau 4-1).

Si l'entreprise va de l'avant avec le projet A mais réduit de 2 $ le montant investi dans le projet B, alors l'investissement total augmentera d'un montant égal à celui de la subvention. Dans ce cas, le coefficient de G est égal à 1.

Dans le troisième scénario, l'entreprise investit 2 $ dans le projet A pour obtenir une subvention de 1 $, mais elle réduit de 3 $ le montant investi dans le projet B. Dans ce scénario, il n'y a pas d'accroissement de l'investissement et le coefficient de G est égal à 0. Ainsi, dans les deuxième et troisième scénarios, l'entreprise investit dans le projet A au détriment du projet B. À cause de ce déplacement, il se peut donc que la subvention n'entraîne aucune augmentation nette de l'investissement total, comme c'est le cas dans le troisième scénario.

À l'exception des taux d'intérêt réels et des montants des subventions, toutes les données que nous avons utilisées proviennent des rapports annuels des entreprises. La valeur nominale des investissements a été convertie en valeur réelle au moyen de l'indice de déflation des investissements dans les machines et le matériel servant à la fabrication du papier et des produits connexes. La valeur nominale des ventes totales a été dégonflée à l'aide de l'indice de déflation de la valeur ajoutée dans l'industrie du papier et des produits connexes. Cet indice

Tableau 4-1

Incidence probable des subventions sur les nouveaux investissements (ΔI)

	Projet A			Projet B				
	Contribution de l'État	Contribution de l'entreprise	Nouvel investissement	Contribution de l'État	Contribution de l'entreprise	Nouvel investissement	Variation totale de l'investissement (ΔI)	Importance des variables G (ΔI/G)
Scénario 1	X	2X	3X	0	0	0	3X	3 (c.-à-d. G >-1)
Scénario 2	X	2X	3X	0	-2X	-2X	X	G = 1
Scénario 3	X	2X	3X	0	-3X	-3X	0	G = 0

de déflation a aussi servi à convertir en termes réels les variables G et celles exprimant les ressources d'autofinancement. Nous avons en outre construit une série de taux d'intérêts réels en rajustant le taux des obligations gouvernementales à long terme (à échéance de 10 ans ou plus) en fonction du taux d'inflation prévu. Les données sur les indices de déflation des prix, les taux d'intérêt nominaux et le taux d'inflation prévu sont tirées de la base de données CANDIDE et de CANSIM, tandis que les données sur les subventions proviennent des dossiers du MEIR sur les entreprises. Les noms des entreprises ne figurent évidemment pas afin de respecter le caractère confidentiel des renseignements obtenus.

Étant donné que l'effet de certaines variables économiques sur l'investissement peut se produire avec un certain décalage, nous avons décidé, après quelques essais, de recourir à un retard échelonné dans notre équation dans certains cas.

Les résultats de l'analyse de régression sont présentés au tableau 4-2. Seuls les résultats des "meilleures" équations ont été retenus. Plusieurs remarques s'imposent. Premièrement, la valeur explicative des équations est relativement bonne, compte tenu du nombre limité de données. Deuxièmement, la variable des ventes rajustées est la seule pour laquelle on obtient de bons résultats dans toutes les équations. Troisièmement, la variable d'utilisation de la capacité s'est avérée significative dans un cas, lorsqu'elle était utilisée seule, mais n'était pas

Tableau 4-2

Résultats de l'analyse de régression

Entreprise A (1961-1984)

$$I/p = \underset{(0,0281)}{0,2653} - \begin{matrix} 0,0894t \\ 0,0342t\text{-}1 \\ 0,1579t\text{-}2 \end{matrix} + \underset{(0,1727)}{0,0606\ G/p} + \underset{(3,2258)}{0,1026\ S/p^{**}}$$

$\bar{R}^2 = 0,6707$
D.W. = 1,08

Entreprise B (1964-1984)

$$I/p = \underset{(0,9869)}{1,4650} - \underset{(1,1363)}{0,1283\ G/p} + \begin{matrix} 0,1284 \\ 0,0295t\text{-}1 \\ -0,0694t\text{-}2 \end{matrix} \quad 0,0886\ S/p^{*}$$

$\bar{R}^2 = 0,6304$
D.W. = 2,27

Entreprise C (1961-1984)

$$I/p = \underset{(-0,9132)}{-3,1127} + \underset{(5,7154)}{0,1682\ S/p^{**}} + \underset{(0,0752)}{0,0085\ G/p} + \underset{(0,6979)}{0,0223CU}$$

$\bar{R}^2 = 0,6628$
D.W. = 2,12

Entreprise D (1961-1984)

$$I/p = \underset{(0,5582)}{0,8155\ G/p} = \begin{matrix} 0,2236t \\ 0,0263t\text{-}1 \\ -0,1711t\text{-}2 \end{matrix} \quad \underset{(14,2506)}{0,0787\ S/p^{**}}$$

$\bar{R}^2 = 0,6266$
D.W. = 1,51

Entreprise E (1961-1984)

$$I/p = \underset{(-0,9784)}{-0,8066} + \underset{(6,1490)}{0,1589\ S/p^{**}} \underset{(-0,3837)}{-0,0353\ G/p}$$

$\bar{R}^2 = 0,6724$
D.W. = 1,94

I/p : investissement réel.
CU : utilisation de la capacité dans l'industrie du papier et des produits connexes.
S/p : ventes dégonflées pour tenir compte de l'inflation.
G/p : subventions en chiffres réels.

Les valeurs du test "t" figurent entre parenthèses.
* : résultat significatif à un seuil de confiance de 90 %.
** : résultat significatif à un seuil de confiance de 95 %.

significative lorsqu'elle était combinée aux ventes rajustées. De façon générale, l'utilisation de la capacité avait une moins bonne valeur explicative que les ventes rajustées. Quatrièmement, les variables exprimant les ressources d'autofinancement ou les taux d'intérêt réels n'ont été significatives dans aucune équation. Cinquièmement, la variable des subventions n'est statistiquement significative dans aucune des équations, ce qui signifie que le programme de subventions n'a pas eu d'effet sur l'investissement total des entreprises. À noter que ces résultats ne nous permettent pas de nous prononcer au sujet de l'effet du programme de subventions sur les investissements associés à la production de pâtes et papiers. Mais supposons que le programme de subventions ait fait augmenter les investissements en termes réels dans la production de pâtes et papiers. Les résultats que nous avons obtenus indiquent que cette hausse a été compensée par une baisse correspondante des sommes investies ailleurs par les entreprises. Enfin, le coefficient de la variable des subventions est aussi important, dans la mesure où il nous révèle si un dollar de subvention a engendré un dollar d'investissement supplémentaire. Or, le coefficient de G a une valeur numérique nettement inférieure à l'unité dans tous les cas. Bref, le programme de subventions n'a pas eu d'incidence significative sur les investissements globaux des cinq entreprises de l'échantillon.

L'analyse qui précède comporte un certain nombre de lacunes. Ainsi, la période étudiée prend fin en 1984 et certaines entreprises bénéficiaires n'avaient peut-être pas eu le temps

d'achever leur programme d'investissement. Toutefois, cette lacune ne nous paraît pas suffisamment sérieuse pour infirmer les résultats obtenus. Même si les programmes d'investissement n'avaient pas été menés à terme, il devrait néanmoins être possible d'observer l'effet des subventions sur les investissements en termes réels. Or, nous n'en avons décelé aucun. On pourrait également critiquer le fait que nous avons omis de nombreuses autres variables pertinentes, et rejeter nos résultats pour cette raison. Comme nous l'avons déjà mentionné, cependant, nous avons fait des essais avec plusieurs variables, mais aucune d'entre elles ne s'est révélée statistiquement significative. Un autre point sur lequel notre analyse pourrait faire l'objet de critiques est qu'elle pose un problème au niveau des degrés de liberté en raison du nombre limité d'observations dans nos tests statistiques; autrement dit, nos résultats seraient peu fiables. Nous n'avons toutefois détecté aucun problème relatif au degré de liberté dans nos tests statistiques. Enfin, il faut tenir compte du problème que posent les limites mêmes de nos données. Ainsi, dans plusieurs cas, nous avons utilisé des données de substitution relatives au papier et aux produits connexes (p. ex., comme indices de déflation des prix). Étant donné que nous ignorons dans quelle mesure cela a pu fausser nos résultats, nous tenons à insister auprès du lecteur sur la nature préliminaire de nos conclusions.

Ces résultats ne concordent pas avec ceux qui ont été présentés dans le rapport d'étape sur le programme de subventions à la

modernisation publié par le MEIR[13]. Dans ce rapport, les résultats sont exprimés sous la forme de ratios de levier qui expriment le rapport entre les sommes investies par l'entreprise pour moderniser ses installations, réduire la pollution et économiser l'énergie, et le montant de la subvention reçue. Le rapport fait état de ratios de levier de 15,5 en Ontario, de 9,3 au Nouveau-Brunswick et de 8,4 au Québec. Devant ces résultats, les auteurs du rapport ont jugé que le programme était une réussite. Mais ces ratios présentent quelques lacunes. En premier lieu, la hausse des investissements dans les trois domaines mentionnés ci-dessus ne peut être entièrement attribuée au programme de subventions sans que l'on sache d'abord quel a pu être le rôle des autres facteurs. En second lieu, les ratios de levier ont été calculés en supposant que le programme de subventions n'a pas influé sur les investissements des entreprises dans d'autres secteurs d'activité. Or, les résultats que nous avons obtenus semblent indiquer que ce n'est pas le cas, bien que nous n'ayons pas de preuve concluante à cet effet[14].

LA MISE EN APPLICATION DU PROGRAMME DE SUBVENTIONS À LA MODERNISATION

Dans la section qui précède, il est dit que le programme de subvention n'a pas réussi, selon toute apparence, à influer sur le niveau des investissements dans les entreprises bénéficiaires. Quelles sont les raisons qui pourraient expliquer un tel résultat ? Dans la recherche d'une explication, nous avons

d'abord examiné les modalités d'application du programme. Plus précisément, nous nous sommes demandés sur quelle base les subventions étaient accordées. Puisque la formule de demande remplie par l'entreprise était la principale, sinon la seule, source d'information utilisée par les administrateurs du programme, il est important d'examiner ce document pour déterminer dans quelle mesure il a pu contribuer à l'acceptation ou au rejet de la demande et à l'établissement du montant d'aide accordé. Après avoir reçu une demande, le ministère de l'Expansion économique régionale préparait une évaluation, en collaboration avec des fonctionnaires de la province et d'autres ministères fédéraux, dont celui de l'Industrie et du commerce.

Chaque requérant devait fournir une description détaillée de son programme d'investissement pour les cinq prochaines années, avec une estimation des dépenses engagées avant la présentation de la demande. Ces renseignements devaient permettre aux responsables du programme de déterminer l'accroissement net des investissements attribuable à la subvention. Les dépenses d'investissement prévues devaient aussi être ventilées selon qu'elles se rapportaient à des projets de modernisation, de conservation de l'énergie ou de lutte contre la pollution -- les trois volets du programme de subventions à la modernisation. Le requérant devait, en outre, dresser une liste de toutes les machines et pièces nécessaires de même que les sources d'approvisionnement, afin que les administrateurs puissent déterminer, entre autres choses, le degré de contenu canadien. Les demandes devaient également

comporter des estimations des gains d'efficience prévus dans les opérations par suite du programme d'investissement, vraisemblablement pour permettre une évaluation de l'apport du programme de subventions à la productivité de l'usine. La demande devait par ailleurs faire état du taux de rendement requis pour procéder à l'investissement, afin que les administrateurs du programme puissent déterminer le montant de la subvention nécessaire.

Parmi les renseignements demandés, les plus importants sont sans aucun doute ceux qui se rapportent au taux de rendement requis pour exécuter le projet sans subvention et aux dépenses d'investissement prévues pour les cinq prochaines années, distinction faite des dépenses déjà engagées. Ces renseignements étaient importants dans la mesure où ils devaient aider les responsables du programme à estimer l'accroissement des investissements résultant de la subvention. Toutefois, nous avons relevé de nombreux cas où les renseignements demandés sur le taux de rendement attendu étaient imprécis ou n'avaient tout simplement pas été fournis.

De façon générale, l'utilisation d'un questionnaire n'est pas un bon moyen d'estimer l'apport net ou différentiel d'une subvention. Premièrement, comme nous l'avons déjà mentionné, le requérant peut être tenté de fausser les données sur les taux de rendement requis dans le dessein d'obtenir la subvention la plus élevée possible. Un deuxième aspect, plus important encore, est le fait que le

requérant n'est pas en mesure d'affirmer si le projet d'investissement aurait été entrepris, en l'absence de subvention, par une autre entreprise. Il ne peut pas non plus savoir si l'investissement supplémentaire se fait au détriment d'un investissement dans un autre secteur de l'économie. Au mieux, le questionnaire fournit une estimation de l'apport net au niveau de l'entreprise seulement, mais il ne peut le faire pour l'industrie ou pour l'ensemble de l'économie.

Il est difficile d'établir clairement quelle importance les administrateurs du programme accordaient à la question de l'apport net des subventions. Certains fonctionnaires fédéraux ont affirmé que cet aspect n'a pas eu beaucoup d'importance dans l'administration du programme de subventions. L'honorable Robert Andras, alors président du Conseil des ministres du développement économique, était conscient du problème que posait l'évaluation de l'apport net, mais il demeurait optimiste. Il déclarait à ce sujet[15]:

> De toute évidence, cependant, les personnes chargées d'analyser les demandes exerceront un certain pouvoir discrétionnaire lorsqu'elles auront à déterminer si un projet serait réalisé sans aide. Il y aura des cas incertains où il faudra faire preuve de jugement, mais les entreprises seront bien en mesure de juger les projets pour lesquels une aide publique est justifiée. Les projets d'investissement qui paraissent rentables

sans aide publique ne seront pas subventionnés et seront évidemment réalisés suivant le plan de l'entreprise, sans tenir compte du programme annoncé.

Les fonctionnaires, au palier fédéral du moins, étaient préoccupés par des questions d'un tout autre ordre. Le ministère de l'Expansion économique régionale (MEÉR), comme il s'appelait alors, était le principal intervenant; il était le point de contact des gouvernements provinciaux et faisait l'évaluation des divers projets. Le ministère fédéral de l'Industrie et du commerce s'intéressait surtout à la faisabilité technique et au potentiel commercial des projets d'investissement. Pour les fonctionnaires de ce dernier ministère, la faisabilité était liée à l'utilisation d'une technologie connue, et le potentiel commercial d'un projet correspondait aux possibilités qui s'offraient pour écouler la production supplémentaire sur le marché canadien et à l'étranger. Le ministère de l'Industrie et du commerce a presque toujours jugé favorablement ces deux aspects et nous n'avons relevé aucune demande qui ait été rejetée en fonction de l'un ou l'autre critère. Ce qu'il importe de retenir, toutefois, c'est que ces aspects n'avaient, en réalité, rien à voir avec la question de l'apport net et que, par conséquent, ils n'étaient pas pertinents.

La même observation peut être faite, également, dans le cas des autres questions auxquelles les requérants devaient répondre. Il semble donc que les renseignements fournis par les requérants ne

pouvaient aider les administrateurs du programme à prendre les décisions que l'on attendait d'eux. Il n'est alors pas étonnant que presque toutes les demandes aient été acceptées, peu importe qu'elles aient eu ou non un apport net. En fait, bon nombre des fonctionnaires fédéraux que nous avons consultés ne pouvaient se rappeler de cas où une demande avait été refusée. L'examen d'environ 90 % des dossiers des entreprises a même fait ressortir quelques cas où les administrateurs du programme ont sollicité des demandes de subventions auprès d'entreprises qui n'avaient pas montré d'intérêt pour le programme.

L'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS

Un autre aspect important à considérer est celui de la répartition des subventions. Il permet de voir dans quelle mesure la répartition qui s'est faite concorde avec les objectifs visés par le programme. Si la modernisation constituait véritablement l'objectif premier du programme, on devrait pouvoir observer un rapport étroit entre l'âge des installations et le montant de la subvention. Bien que l'âge de l'usine soit une variable imparfaite[16], elle fournit une indication sur le genre de technologie utilisée. Nous avons pu obtenir des données dans le cas de 36 usines[17] ayant reçu des subventions pour un montant global représentant environ 70 % de l'aide accordée à des fins de modernisation (voir le tableau 4-3). Le coefficient de corrélation de rang entre l'âge de l'usine et le montant de la subvention a une valeur de -0,08. L'emploi de ce test statistique

Tableau 4-3

Âge de certaines usines de pâtes et papiers

Emplacement de l'usine	Entreprise	Date d'établissement	Rang selon l'importance de la subvention
Iroquois	Abitibi-Price	1915	12
Sault Ste. Marie	" "	1895	32
Smooth Rock Falls	" "	1917	31
Thunder Bay	" "	1928	30
Thunder Bay (Port Arthur)	" "	1919	29
Fort William	" "	1922	27
Thorold	" "	1904	28
Kenogami (Qc)	" "	1912	26
Chandler (Qc)	" "	1937	22
Beaupré (Qc)	" "	1927	7
Sturgeon Falls	MacMillan-Bloedel	1900	34
Thorold	Ontario Paper	1913	4
Marathon	James River Marathon	1946	10
Fort Frances	Boise Cascade	1914	25
Kenora	" "	1924	9
Cornwall	Domtar	1883	21
Red Rock	"	1945	15
Trenton	"	1926	33
Espanola	E.B. Eddy	1902	6
Ottawa	" "	1905	30
Dryden	Great Lakes	1915	1
Thunder Bay	" "	1924	14
Kapuskasing	Spruce Falls	1928	19
Atholville (N.-B.)	Fraser	1930	8
Cornerbrook (T.-N.)	Kruger	1924	2
Nakawic (N.-B.)	St. Anne Nakawic	1975	24
Dalhousie (N.-B.)	NBIP Ltd.	1929	11
Saint-Jean (N.-B.)	Irving Pulp	1946	20
Liverpool (N.-É.)	Bowater Mersey	1928	13
Hantsport (N.-É.)	Minas Basin	1928	36
Abercrombie (N.-É.)	Scott Maritimes	1967	18
Clermont	Donohue	1927	5
Baie Comeau (Qc)	Q.N.S.	1938	17
Saint-Jean (N.-B.)	Rothesay	1965	23
Masson (Qc)	MacLaren	1902	3
Témiscaming (Qc)	Tembec	1920	16

Source Les données sur les usines de l'Ontario sont tirées du Report of the Special Task Force on Ontario's Pulp and Paper Industry, 18 novembre 1978, annexe III; les données sur les autres usines sont tirées des dossiers des entreprises.

pourrait être critiqué ici parce qu'il ne tient pas compte d'autres facteurs ayant une influence sur le processus d'attribution des subventions. Pour réfuter cette objection dans une certaine mesure, nous avons examiné la corrélation de rang entre l'âge de l'usine et G/Q_M (où G est le montant de la subvention et Q_M, la taille de l'usine). Le coefficient de corrélation de rang obtenu n'est que de -0,02, ce qui laisse croire que l'âge de l'usine n'a pas joué un grand rôle dans l'attribution des subventions. Nos résultats tendraient donc à montrer que la modernisation n'était pas un des objectifs principaux du programme de subventions.

Bien qu'elle n'ait été mentionnée comme l'un des objectifs du programme dans aucune des ententes auxiliaires que nous avons consultées, la préservation de la stabilité d'emploi était généralement considérée comme l'un des buts poursuivis par le biais du PMIPP. Ce point a été mentionné par plusieurs des entreprises interrogées par le MEIR dans le cadre du programme. Il faut noter, bien entendu, que la stabilité de l'emploi est étroitement reliée à la compétitivité de l'industrie sur les marché internationaux.

Nous avons tenté de cerner l'influence de l'objectif d'emploi sur le programme de subventions en incluant dans l'analyse de régression une variable pour représenter le marché du travail. Nous avons choisi le pourcentage de la main-d'oeuvre locale employée à l'usine (LM). Des données sur cette variable pour

19 usines ont été tirées du Report on the Special Task Force on Ontario's Pulp and Paper Industry, publié en novembre 1978. Nous avons effectué une régression de la variable du marché du travail (LM) et de la variable Q_M en fonction de G/Q_M. La valeur de LM ne s'est pas révélée statistiquement significative. Ce résultat donne à penser que l'attribution des subventions n'était pas liée à un objectif d'emploi. Bien que certains de ses volets reposent sur un petit échantillon, l'analyse qui précède révèle que l'attribution des subventions n'était pas étroitement liée à l'objectif de modernisation des installations et du matériel ou à l'objectif du maintien de la stabilité de l'emploi. À vrai dire, la première interprétation que l'on peut donner aux résultats de nos tests statistiques est que les facteurs économiques n'ont pas joué un rôle déterminant dans l'attribution des subventions.

Le contenu canadien

La question du contenu canadien était l'un des aspects importants du PMIPP. La présence de cet élément dans le programme a entraîné le transfert aux producteurs de machines servant à la fabrication des pâtes et papiers de certains des avantages destinés à l'industrie des pâtes et papiers proprement dite. Pour mieux saisir la portée de cet argument, il faut se replacer dans le contexte de l'analyse présentée plus haut dans l'étude, où nous avons montré que les exigences en matière de contenu canadien entraînaient une augmentation du montant de la subvention (voir la figure 4-2). Si le montant de la subvention n'est pas haussé,

l'entreprise n'a pas vraiment intérêt à s'approvisionner auprès de producteurs nationaux. Ce problème s'est posé dans le cas du programme de subventions à la modernisation. Une entreprise qui se procurait 95 % de son matériel auprès de fabricants canadiens ne recevait pas une subvention plus élevée qu'une autre dont le projet avait un contenu canadien de 75 %. Les gouvernements ont donc dû faire pression sur les entreprises pour qu'elles se plient aux exigences relatives au contenu canadien.

On peut partager la préoccupation des deux paliers de gouvernement à l'endroit de l'industrie des machines destinées aux entreprises de pâtes et papiers. Cette industrie est de taille relativement restreinte et elle employait environ 2 400 personnes au moment de la création du PMIPP[18]. Elle produit une gamme étendue de machines allant des concentrateurs de pâte, aux machines servant à la fabrication du papier-tenture et aux laminoirs. En plus de fournir des pièces au secteur des pâtes et papiers, cette industrie fabrique également du matériel servant à réduire la pollution et elle dessert les industries minière et sidérurgique. En 1978, on y dénombrait 27 entreprises, dont 24 étaient situées en Ontario et au Québec, les trois autres se trouvant en Colombie-Britannique (tableau 4-4). Il n'existe pas de données sur la taille des entreprises mais on pourrait supposer que celles-ci sont plutôt petites. Un bon indicateur de santé économique de cette industrie est le solde de sa balance commerciale, lequel a été déficitaire durant toute la période 1970-1985 en 1980 (tableau 4-5). Environ la moitié des importations provenaient en franchise de douane des États-Unis, et

Tableau 4-4

Principaux fabricants de machines et de matériel pour l'industrie des pâtes et papiers au Canada durant les années 1970

Nom de la société	Emplacement de l'usine	Emplacement de la société-mère	Fabricant de matériel destiné à la production	Fabricant de matériel destiné à la protection de l'environnement
Ontario				
Port-Arthur Shipbuilding Co.	Thunder Bay	Canada	x	
Canron Ltd.	Toronto	Canada	x	
Grey Mixing Equipment Ltd.	Toronto	Canada	x	x
Barber Greene	Milton	É.-U.	x	
Bauer Bros	Brantford	É.-U.	x	
Black-Clawson-Kennedy	Owen Sound	É.-U.		
	Montréal	É.-U.	x	
Dorr-Oliver-Long Ltd.	Orillia	É.-U.	x	x
Envirotech Canada Ltd.	Mississauga	É.-U.	x	x
Koehring-Waterous	Brantford	É.-U.	x	
Babcock and Wilcox	Cambridge	É.-U.	x	
De Zurik of Canada Ltd.	Cambridge	É.-U.	x	x
Ecodyne Ltd.	Oakville	É.-U.		x
Rexnord	Toronto	É.-U.	x	x
Québec				
La Société d'ingénierie Dominion	Montréal	Canada	x	
Hooper, S.W. and Company	Sherbrooke	Canada	x	
Jeffrey Manf. Co. Ltd.	LaSalle	É.-U.	x	
Beloit Sorel Warmsley Ltd.	Pointe-Claire	É.-U.	x	
La Société Ingersoll Rand du Canada	Sherbrooke	É.-U.	x	
Forano	Plessisville	Canada	x	
Allis-Chalmer Canada Ltée	Lachine	É.-U.	x	
Albany Engineering Systems Canada Ltée	Pointe-Claire	É.-U.	x	
Midland-Ross (Div. Ross Air System)	LaSalle	É.-U.	x	
Sunds	Montréal	Suède	x	
Colombie-Britannique				
Esco Ltd.	Vancouver	Canada		
	Port Hope	Canada	x	
CAE Machinery	Vancouver	Canada	x	
Chapman Industries	Vancouver	Canada	x	
Mainland Industries Limited	Vancouver	Canada	x	

Source Ministère du Trésor et de l'économie de l'Ontario, Bureau de la politique économique, Direction du développement économique, Pulp and Paper Machinery and Equipment Industry in Canada, rapport préparé par le personnel, Toronto, mars 1979, annexe 5, pages 16-17.

Tableau 4-5

Industrie canadienne des machines à fabriquer la pâte et le papier, 1970-1985

En dollars constants de 1985

	Production	Exportations	Importations	Consommation apparente	(3) en % de (4)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1970	235,6	42,5	187,5	380,6	49,3
1971	193,6	36,1	136,1	293,6	46,4
1972	132,6	48,3	125,0	209,3	59,7
1973	152,2	47,6	106,2	210,8	50,4
1974	212,5	77,6	145,3	280,2	51,9
1975	260,4	63,3	180,9	378,0	47,9
1976	209,0	69,9	135,1	274,2	49,3
1977	168,8	87,1	145,1	227,4	64,1
1978	227,8	144,4	145,1	228,5	63,5
1979	277,7	180,3	182,8	280,2	65,2
1980	371,5	283,3	215,1	303,3	70,9
1981	516,0	114,6	295,4	696,8	42,4
1982	349,9	103,3	223,5	470,1	47,5
1983	262,5	73,3	150,3	339,5	44,3
1984	298,0	77,9	196,8	417,8	47,1
1985	343,2	169,4	282,8	456,6	61,9

Source Données fournies par la Direction générale de la machinerie et de l'équipement électrique du ministère de l'Expansion industrielle régionale.

la plupart du matériel importé était destiné à l'industrie de la transformation du papier (tableau 4-6). De plus, près de la moitié des importations entrées au pays durant les années 70 étaient des pièces destinées à l'assemblage ou à la réparation. La plus grande partie de la production de cette industrie au Canada était écoulée sur le marché intérieur. Mais en raison de la concurrence exercée par les produits importés, l'industrie luttait pour sa survie au Canada. Les problèmes auxquels elle faisait face étaient le niveau élevé des coûts, comparativement à ceux des concurrents étrangers, et la fiabilité du service offert. Une étude du MIC[19] révèle que le prix des machines et des pièces fabriquées au Canada était d'environ 14 % plus élevé qu'aux États-Unis durant la seconde moitié des années 70.

Il n'est donc pas étonnant que l'industrie des pâtes et papiers ait privilégié les pièces importées, ce qui a poussé les fabricants canadiens de matériel destiné à l'industrie des pâtes et papiers à protester vivement auprès du gouvernement fédéral et des provinces pour qu'ils interviennent. Un fabricant canadien, Beloit Canada Limited, a même intenté une poursuite pour dumping contre un producteur finlandais, la société Valmet Oy.

La plainte portée par Beloit Canada se rapportait à quatre cas de machines à papier vendues à des entreprises canadiennes de pâtes et papier par Valmet Oy entre le 1er septembre 1979 et le 30 mai 1981. Les acheteurs canadiens étaient MacMillan Bloedel, Crown Zellerbach, Abitibi-Price et Great Lakes Forest Products.

Tableau 4-6

Importation de machines à fabriquer la pâte et le papier, selon la catégorie, Canada, 1968-1977

Année	Valeur des importations					En pourcentage du total				
	Machines et pièces pour les usines de pâte	Rouleaux	Machines et pièces pour les usines de papier	Machines et pièces pour la conversion du papier	Total	Machines et pièces pour les usines de pâte	Rouleaux	Machines et pièces pour les usines de papier	Machines et pièces pour la conversion du papier	Total
	(en milliers de dollars courants)									
1968	5 034	1 563	7 805	20 493	34 895	14,4	4,5	22,4	58,7	100,0
1969	8 554	1 784	10 792	19 981	41 111	20,8	4,3	26,3	48,6	100,0
1970	12 346	3 298	26 222	20 795	62 661	19,7	5,3	41,8	33,2	100,0
1971	14 753	2 114	18 061	16 533	51 461	28,7	4,1	35,1	32,1	100,0
1972	8 346	2 084	13 707	20 387	44 524	18,7	4,7	30,8	45,8	100,0
1973	7 468	2 079	8 439	22 241	40 407	18,5	5,1	20,9	55,5	100,0
1974	10 840	3 439	15 062	33 728	63 069	17,2	5,4	23,9	53,5	100,0
1975	19 891	3 856	20 445	43 540	87 732	22,7	4,4	23,3	49,6	100,0
1976	16 518	2 332	19 236	32 031	70 117	23,6	3,3	27,4	45,6	100,0
1977	26 019	3 291	14 398	36 940	80 648	32,3	4,1	17,8	45,8	100,0

Source Ministère du Trésor et de l'économie de l'Ontario, Pulp and Paper Machinery and Equipment Industry in Canada, rapport préparé par le personnel de la Direction du développement économique, Bureau de la politique économique, MTÉO, Toronto, 1979, page 5.

Une des entreprises, Crown Zellerbach, n'a pas reçu de subvention de modernisation, tandis que la participation de MacMillan Bloedel au programme s'est limitée à une seule subvention d'environ un million de dollars pour la modernisation de son usine de Sturgeon Falls, en Ontario. Abitibi-Price et Great Lakes ont donc été les seules à recevoir d'importantes subventions de modernisation.

Dans sa plainte, la société Beloit a soutenu que Valmet Oy cherchait à se tailler une place importante sur le marché canadien en vendant ses produits à des prix inférieurs aux coûts. Le présumé dumping aurait fait perdre des commandes à Beloit Canada, entraînant une baisse de l'emploi et de la rentabilité. Beloit Canada, qui prévoyait une baisse de la demande pour les machines à papier neuves au cours des années à venir, a fait valoir que les ventes et les marges bénéficiaires des producteurs canadiens diminueraient si le dumping devait continuer. Comme nous le verrons plus loin, le Tribunal antidumping a rejeté l'accusation de dumping porté par Beloit Canada.

Au cours des audiences[20], il fut mentionné que certaines composantes ne pouvaient être fabriquées au Canada parce que leur coût de production y était plus élevé qu'à l'étranger, ce qui obligeait fréquemment les fournisseurs à s'approvisionner à l'étranger pour certaines pièces. Bien que Beloit Canada et un autre fabricant canadien aient conclu des accords de licence avec des sociétés et des filiales étrangères, ils avaient néanmoins rencontré des difficultés de production découlant de retards de

livraison et, dans le cas de la société DEW, de problèmes techniques liés à l'installation. Un autre aspect important de l'industrie des machines à papier dont il fut question lors des audiences était celui de la qualité des produits et des services, telle que perçue par les utilisateurs. À ce sujet, le Tribunal antidumping a affirmé ce qui suit :

> Néanmoins, l'utilisateur doit répondre à certaines normes concernant à la fois l'équipement même et son produit. Elle comprennent notamment l'ajustabilité des machines, l'accessibilité, le bruit, la qualité de fini du travail, la durabilité, la robustesse et la dimension; les caractéristiques du produit comme le contenu d'humidité et la "rétention de fibres de pulpe et d'eau", et la "fiche de roulement" du fabricant. La fiche de roulement crée, selon les termes d'un témoin, une impression de qualité du produit et englobe des facteurs comme l'historique de l'installation des projets antérieurs, ainsi que la capacité de faire la construction selon les spécifications et à temps. L'utilisation par le producteur de la plus récente technologie et des derniers développements, ses antécédents en ce qui concerne la main-d'oeuvre et les grèves, et sa capacité de fournir le service nécessaire sont tous des facteurs importants.
>
> (Tribunal antidumping, ADT-7-81, page 12)

La perception que les utilisateurs avaient de la qualité a été un facteur défavorable pour Beloit Canada et DEW. Dans le cas de DEW, les utilisateurs n'estimaient pas que ce fabricant était de ceux qui avaient récemment réussi la mise en service d'une nouvelle installation complète susceptible de servir de modèle[21]. En outre, l'absence prolongée de commandes au milieu des années 70 a obligé DEW à réduire son personnel technique et de conception, ce qui, dans l'esprit des acheteurs, a eu un effet défavorable sur les produits et les services que l'entreprise pouvait offrir. Pour ces raisons, il est ressorti au cours des audiences que, même lorsqu'elle avait soumissionné au plus bas prix, DEW ne se voyait pas accorder automatiquement le contrat. Beloit Canada, qui connaissait les problèmes de livraison mentionnés précédemment, a substitué certaines composantes de fabrication étrangère, sans le consentement de l'acheteur, à des pièces que ce dernier croyait fabriquées au Canada. La qualité des produits vendus par Beloit a donc été mise en doute, ce qui a nui aux ventes de l'entreprise par la suite.

De 1978 à 1981, 12 marchés pour des machines entièrement nouvelles ont été conclus; Valmet Oy en a obtenu quatre, un autre a été adjugé à un fabricant suédois et les autres ont été accordés à des entreprises situées au Canada. Des quatre contrats obtenus par la société Valmet Oy, un a été partagé avec Beloit : Valmet Oy devait fournir la partie "humide", dont la technologie est plus complexe, tandis que la production de la calandre, des bobineuses et des rouleuses a été confiée à Beloit[22]. Ce contrat révèle que,

même lorsque le programme de subventions à la modernisation était en vigueur, les entreprises canadiennes de pâtes et papiers préféraient les produits étrangers et tentaient de négocier des compromis avec les administrateurs du programme.

Il n'est donc pas étonnant que le Tribunal antidumping n'ait pas jugé que la société Valmet Oy cherchait à exporter au Canada à des prix inférieurs aux coûts. Le Tribunal antidumping a précisé que les producteurs canadiens perdaient des ventes non pas à cause de la politique de prix de Valmet Oy, mais plutôt en raison de la préférence des entreprises canadiennes de pâtes et papiers pour la technologie supérieure de cette société (qui se reflétait dans la qualité de ses produits) et de la réputation qu'elle avait acquise en respectant les délais de livraison et en réussissant à éviter les problèmes lors de la mise en marche initiale.

Malgré les premières tentatives de certaines entreprises en vue d'acheter les machines et des pièces à l'étranger, les données montrent que le contenu canadien des projets d'investissement au cours de la durée du programme de subventions à la modernisation a atteint entre 80 et 90 %, soit un niveau comparable à celui enregistré pour d'autres entreprises de pâtes et papiers. Le programme a donc probablement profité à l'industrie des machines à papier davantage qu'à celle de la fabrication des pâtes et papiers. Certains fabricants de machines, à qui on a demandé d'exprimer leurs vues sur le programme de subventions, étaient mécontents des exigences en matière de contenu canadien et

souhaitaient avoir une aide directe plus substantielle de la part du gouvernement. Ils se plaignirent des problèmes de démarrage et exercèrent des pressions pour obtenir eux-mêmes des subventions de modernisation, mais sans succès[23].

Les données du tableau 4-9 montrent que la consommation intérieure apparente de machines et de matériel de fabrication de pâtes et papiers s'est accrue rapidement durant les trois premières années du programme de modernisation, soit entre 1979 et 1981, mais qu'elle s'est affaiblie par la suite, pendant la récession. Les données pour 1984 et 1985 révèlent une certaine reprise. Avant que le programme de modernisation n'entre en vigueur, les importations représentaient plus de 60 % de la consommation intérieure. En 1980, année suivant l'entrée en vigueur du programme, la part de la consommation intérieure accaparée par les importations atteignait un sommet de 71 %. Pour le reste de la durée du programme, la part de la consommation intérieure allant aux produits importés a été beaucoup plus faible, principalement à cause des exigences relatives au contenu canadien prévues dans le programme de subventions à la modernisation, bien que le taux de change ait pu être un autre facteur déterminant.

ÉTUDES DE CAS

Les trois cas que nous avons étudiés viennent corroborer certains des résultats que nous avons exposés précédemment. Ces

études de cas portent, d'abord, sur la société A, un grande entreprise de produits forestiers dont les bénéfices nets après impôt étaient nettement plus élevés que dans le reste de l'industrie au cours de la période 1970-1980. Cette société était donc en position d'entreprendre et de mener à terme un important programme d'investissement et de réduction de la pollution dans l'une de ses usines. Elle avait d'ailleurs annoncé ces plans dans un de ses rapports annuels. Compte tenu des efforts antérieurs de cette société au chapitre de la modernisation des installations et de la lutte contre la pollution, on peut s'interroger sur la nécessité qu'il y avait de lui verser des subventions. Or, la société a été l'une des principales bénéficiaires du PMIPP. Elle fut invitée à fournir des renseignements sur le taux de rendement requis pour qu'elle aille de l'avant avec les divers projets de modernisation pour lesquels une demande d'aide avait été faite. Mais ces renseignements ne furent pas communiqués aux administrateurs du programme et il est difficile de voir comment ces derniers ont pu déterminer le montant de la subvention à accorder en l'absence de telles données.

La société B possède plusieurs usines. Elle a acquis l'une d'elle dans une région économiquement défavorisée après que le précédent propriétaire a eu cessé de l'exploiter. Ce dernier avait reçu l'approbation pour une subvention en vertu du PMIPP avant que la décision de fermer l'usine ne soit prise. Le nouveau propriétaire reçut une subvention environ trois fois plus élevée

que celle que s'était vu accorder son prédécesseur. Il s'agit d'un excellent dossier pour une étude de cas car on peut se demander ce qui peut expliquer que le même projet ait fait l'objet d'un traitement aussi différent, abstraction faite du changement de propriétaire.

Les données que nous avons pu recueillir révèlent que le premier propriétaire n'était pas vraiment intéressé à faire une demande dans le cadre du PMIPP mais qu'il a fini par un présenter une, encouragé en ce sens par le gouvernement provincial. Mais immédiatement après avoir signé la convention régissant la subvention, la décision fut prise de fermer l'usine. La société a invoqué les pertes substantielles qu'elle y subissait comme motif de la fermeture. En dépit de tous ses efforts, le gouvernement provincial n'a pas réussi à trouver un acheteur. Finalement, un acquéreur s'est manifesté, mais la société en question avait un dossier financier peu impressionnant à en juger par son faible taux de rendement et son taux d'endettement élevé par rapport à l'avoir des actionnaires. L'acquéreur était néanmoins conscient qu'il pouvait négocier d'importantes concessions avec les autorités et il a réussi à obtenir des gouvernements une prolongation de délai pour achever le projet. Un examen de la demande d'aide de cette entreprise permet de voir que plusieurs des questions posées sont demeurées sans réponse, y compris sur des aspects tels que l'efficacité opérationnelle de l'usine et les taux de rendement. Dans l'ensemble, la demande ne fournit aucune indication qui pourrait expliquer pourquoi le

nouveau propriétaire a eu droit à une subvention plus élevée que l'ancien pour le même projet.

La société C est un autre grand producteur de pâtes et papiers au Canada. Le président de l'entreprise a déclaré que les opérations ne cesseraient pas à l'une de ces usines même si une aide gouvernementale n'était pas versée. Tout comme la société A, celle-ci avait achevé une partie mais non la totalité de son plan de modernisation. Mais elle aussi a reçu un montant considérable dans le cadre du PMIPP. Un bref examen de sa demande de subvention révèle à peu près le même scénario : plusieurs des renseignements demandés n'ont pas été fournis. Il y a un aspect particulier de cette entreprise qu'il est utile de mentionner. En raison de la menace de mises à pied, les syndicats s'opposèrent au programme de modernisation et déclenchèrent une grève. Le problème fut finalement résolu lorsque les deux paliers de gouvernement, l'entreprise et les syndicats en cause signèrent une entente prévoyant des mesures d'adaptation pour les travailleurs comportant notamment des cours de recyclage, un plan de mise à la retraite anticipée et d'autres mesures.

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Toute évaluation critique d'un programme gouvernemental doit commencer par un examen de la nécessité réelle de l'intervention. Celle-ci est habituellement justifiée par l'existence d'externalités ou d'imperfections du marché. Nous avons analysé

l'intervention de l'État sous l'angle des externalités associées aux marchés des facteurs et des produits. Le PMIPP étant un programme de subventions de capital, la seule raison que l'on peut invoquer pour en justifier l'adoption est l'existence d'une lacune dans le marché des capitaux. Or, nous arrivons à la conclusion que ce marché fonctionnait de façon relativement efficiente. Le PMIPP n'a donc pas de raison d'être.

Les tests statistiques que nous avons effectués sur divers aspects du programme ne sont peut être pas concluants lorsque nous les considérons isolément. Mais la logique qui se dégage de l'ensemble de ces éléments d'information constitue une preuve assez convaincante que le PMIPP n'a pas atteint ses buts.

L'objectif premier du programme était de favoriser la modernisation des installations de production et de rendre l'industrie concurrentielle sur les marchés internationaux. Pour atteindre cet objectif, le programme devait influer sur le niveau des investissements des entreprises ayant reçu une subvention. Mais les tests statistiques que nous avons faits montrent que le programme n'a pas eu une incidence significative sur les investissements des entreprises qui ont bénéficié du programme de modernisation. Les données disponibles révèlent également qu'on n'a pas réussi à susciter un dollar de nouvel investissement pour chaque dollar versé en subvention. Autrement dit, les gouvernements n'en ont pas obtenu pour leur argent en termes de nouveaux investissements.

Une des principales causes de l'échec du programme est la façon dont il a été mis en oeuvre. Le PMIPP était un programme de subventions axé sur l'entreprise. Or, ce genre d'instrument de politique est très difficile à administrer car il est difficile d'obtenir l'information nécessaire. Il est essentiel de disposer de renseignements sur deux variables, à savoir sur les entreprises marginales (c'est-à-dire celles qui n'entreprendront pas un projet sans aide gouvernementale) et sur l'efficience relative de chaque entreprise, afin que le gouvernement puisse déterminer le montant exact de la subvention à accorder dans chaque cas. Les autorités sont obligées de se fier aux renseignements fournis par l'entreprise et les administrateurs du programme doivent s'en remettre largement à leur jugement dans l'interprétation des données. Étant donné qu'il est difficile d'obtenir de l'information fiable, une politique axée sur l'entreprise entraîne généralement du gaspillage parce qu'elle procure des gains inattendus aux entreprises inefficaces tandis qu'elle pousse à la fermeture certaines de celles qui sont les plus efficaces. Ces critiques s'appliquent au programme de subventions de modernisation. En dépit de leurs bonnes intentions, les gouvernements étaient confrontés dès le début à la tâche presque impossible d'administrer convenablement ce programme. Le problème ne réside donc pas dans la façon dont les administrateurs du programme ont accompli leur travail mais dans les faiblesses inhérentes au programme.

La répartition des subventions fournit une autre indication quant aux raisons de l'échec du programme. Si la modernisation était effectivement le premier objectif poursuivi, la majorité des subventions auraient dû aller à de vieilles usines. Tel n'a pourtant pas été le cas. Certains ont émis l'hypothèse qu'un but implicite important du programme était le maintien de la stabilité de l'emploi. Si cette hypothèse était fondée, le montant des subventions aurait dû varier en fonction du degré de dépendance de la main-d'oeuvre locale à l'égard de l'usine. Or, nous n'avons pu établir un tel rapport. En fait, notre analyse nous incite à mettre en doute l'opinion selon laquelle l'attribution des subventions aurait été dictée systématiquement par des considérations d'ordre économique.

Les exigences en matière de contenu canadien constituaient un important volet du programme. Elles ont été ajoutées pour permettre aux fabricants de machines et de pièces destinées à l'industrie des pâtes et papiers de devenir plus concurrentiels sur le plan international. Mais, du même coup, deux choses semblent s'être produites. Premièrement, étant donné que l'industrie des pièces était peu efficiente de façon générale, cette condition aura vraisemblablement eu pour effet de hausser les coûts de production dans l'industrie des pâtes et papiers au Canada, rendant ainsi la poursuite de l'objectif d'une meilleure compétitivité internationale encore plus difficile à atteindre. Deuxièmement, les données étudiées semblent aussi indiquer qu'une part considérable des avantages du PMIPP est allée aux fabricants

de machines et de pièces, ce qui était contraire à l'objectif, qui était d'aider principalement les producteurs de pâtes et papiers.

Certains des cas que nous avons étudiés tendent à corroborer les constatations qui précèdent. De façon générale, nous avons observé des lacunes sérieuses tant dans la qualité que dans la quantité des renseignements fournis par les entreprises ayant fait une demande de subvention. L'information dont nous disposons révèle que les décisions en ce qui a trait à l'attribution des subventions ont souvent été prises de façon arbitraire. Certaines usines qui ont reçu des subventions avaient déjà exécuté leur plan de modernisation. Il y a eu d'autres cas où les nouveaux propriétaires d'une usine auparavant fermée se sont vu accorder des montants beaucoup plus élevés que les anciens propriétaires pour des projets à peu près comparables. Dans l'ensemble, les études de cas font ressortir la difficulté considérable que présente l'administration d'un programme de cette nature.

NOTES

1 Les raisons d'une intervention de l'État ont été analysées à fond par Michael Trebilcock dans plusieurs études. Voir notamment, M. Trebilcock, L'économie politique de l'adaptation économique, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1986, chapitre 1; M. Trebilcock et coll., The Political Economy of Business Bailouts, volume 1, Ontario Economic Council Research Studies, Conseil Économique de l'Ontario, Toronto, 1985, chapitres 3 et 4. Notre analyse est fondée sur ces études.

2 Abraham Tarasofsky, Les programmes fédéraux d'aide à l'innovation, étude réalisée pour Conseil économique du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1984, pages 8-9.

3 Voir, par exemple, L. Wynant, J. Hatch et M. J. Grant, Chartered Bank Financing of Small Business in Canada, École d'administration des affaires, Université Western Ontario, London, 1982.

4 En 1977-1978, le taux de chômage au Canada était d'environ 8 %, comparativement à 6 % entre 1970 et 1976.

5 R. Harris et coll., "Market adjustment and government policy", deuxième table ronde John Deutsch sur la politique économique, Economic Adjustment and Public Policy, ouvrage collectif publié sous la direction de Douglas D. Purvis, Université Queen's, Kingston, 1984.

6 Voir, par exemple, Paul Krugman, "Targeted industrial policy: Theory and evidence", dans Industrial Change and Public Policy, The Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City, 1983, pages 123-169.

7 Une analyse intéressante a été faite par A. Alchian et W. R. Allen dans University Economics, Wadswoth Publishing Company, Californie, 1972, 3e édition, pages 242-243.

8 Voir, par exemple, H. G. Johnson, "Optimal trade intervention in the presence of domestic distortions", dans l'ouvrage publié sous la direction de R. E. Baldwin et coll., Trade, Growth and Balance of Payments: Essays in Honour of Gottfried Harberler, Rand McNally and Co., Chicago, 1965, pages 3-34.

9 Cette section et la suivante s'inspirent, en grande partie, des écrits du professeur Usher. Voir, par exemple, D. Usher, The Benefits and Costs of Firm-Specific Investment Grants: A Study of Five Federal Programs, Discussion Paper no 511,

Département d'économique, Université Queen's, Kingston, 1er janvier 1983; et A Critique of the Canadian Program of Subsidizing Investment in the Less Developed Regions, Discussion Paper n° 145, Département d'économique, Université Queen's, Kingston; Klaus Stegemann, DREE and Entry, Discussion Paper n° 144, Département d'économique, Université Queen's, Kingston; et Theodore J. Osborne et F. C. Miller, The Impact of DREE Grants on Manufacturing in the Atlantic Provinces, Discussion Paper n° 1980-4, Département d'économique, Université de Guelph, Guelph, 1980.

10 Nous supposons ici que la subvention est financée par des taxes qui n'ont aucun effet sur l'affectation des ressources.

11 Abraham Tarasofsky, Les programme fédéraux d'aide à l'innovation, page 13.

12 Voir les ouvrages mentionnés à la note 9.

13 Ministère de l'Expansion économique régionale, Pulp and Paper Modernization Study: Volume 1, National Report, MEÉR, Ottawa, octobre 1983, page VII.

14 Les résultats de notre analyse concordent avec ceux de deux autres études portant sur l'incidence des stimulants fiscaux à la recherche et au développement offerts à diverses industries. Voir D. G. McFetridge et J. D. Howe, "The determinants of R&D expenditures", Revue canadienne d'économique, février 1976, pages 57-71; et E. Mansfield et L. Switzer, "How effective are Canada's direct tax incentives for R&D?", Analyse de politiques, juin 1985, pages 241-246. D'après ces études, les stimulants fiscaux n'ont pas eu d'effet sensible sur la R-D.

15 Robert Andras, "National development policy builds on previous plans that have worked", Canadian Pulp and Paper Industry, MacLean Hunter Inc., Toronto, mai 1979, page 17.

16 La principale lacune de cette variable est que l'âge de l'usine ne reflétera pas la technologie utilisée si des améliorations ont été apportées.

17 Les données sont tirées de ministère de l'Industrie et du tourisme de l'Ontario, Report of the Special Task Force on Ontario's Pulp and Paper Industry, annexe III, Toronto, 16 novembre 1978.

17b Les résultats de l'analyse de régression se présentent comme suit :

$$G/Q_M = \underset{(3,9228)}{9,4572^*} + \underset{(1,8926)}{12,6123}\ Q_M - \underset{(-2,1853)}{2,8520}\ Q_F^{**} - \underset{(-0,6981)}{1,6931}\ L_M$$

$R^2 = 0,0552$
$DW = 2,44$

où G représente la subvention;
Q_F représente la taille de l'entreprise;
Q_M représente la taille de l'usine
L_M représente le pourcentage de la main-d'oeuvre locale employée à l'usine.
les valeurs du test "t" figurent entre parenthèses.
* coefficient significatif à un seuil de confiance de 95 %;
** coefficient significatif à un seuil de confiance de 90 %.

18 Cette analyse s'inspire abondamment des renseignements contenus dans l'ouvrage du ministère du Trésor et de l'économie de l'Ontario, Pulp and Paper Machinery and Equipment Industry in Canada, rapport préparé par le personnel de la Direction du développement économique, Bureau de la politique économique, MTÉO, Toronto, 1979, pages 1-10.

19 Ministère de l'Expansion industrielle régionale, Pulp and Paper Modernization Study, page 7.

20 Tribunal antidumping, Enquête en vertu de l'article 16 de la Loi antidumping concernant les machines à papier dont la largeur de la toile métallique dépasse 130 pouces et leurs pièces originaires ou exportées de la Finlande, document n° ADT-7-81, Tribunal antidumping, Ottawa, pages 5-6.

21 Ibid., page 12.

22 Voici les principales pièces d'une machine à papier type:

1 la caisse d'arrivée, où le mélange contenant les fibres est livré à la machine à papier;

2 le gabarit, où les fibres sont formées en une feuille humide continue;

3 les presses et la sécherie, où la feuille humide continue est séchée par des procédés mécaniques et thermiques;

4 les calandres, qui servent à réduire l'épaisseur de la feuille continue et améliorent le satinage de la surface;

5 les enrouleuses, bobineuses et refendeuses, où le papier est enroulé, refendu à la largeur désirée et mis en rouleaux du diamètre spécifié en vue de l'expédition.

La caisse d'arrivée, le gabarit et les presses se trouvent dans la partie "humide" de la machine à papier, tandis que la sécherie, les calandres, les enrouleuses, les bobineuses et les refendeuses sont situées dans la partie "sèche".

Source Tribunal antidumping, op. cit., page 3.

23 Ministère de l'expansion économique régionale, Pulp and Paper Modernization Study, page 31.

5 RÉSUMÉ ET CONCLUSION

Dans la présente étude, nous avons tenté d'évaluer les effets du programme de subventions à la modernisation sur l'industrie des pâtes et papiers. Cette étude s'inscrit dans le cadre d'un programme de recherches plus vaste portant sur l'adaptation des entreprises aux pressions venant des marchés internationaux et aux perspectives qui s'offrent dans le secteur manufacturier.

Nous définissons une politique d'adaptation comme étant une politique qui vise à accroître la production en déplaçant les ressources des secteurs en déclin, ou dont la croissance est en baisse, vers des secteurs à croissance plus rapide. Bien que le secteur des pâtes et papiers ne soit pas en déclin, en ce sens qu'il n'a pas enregistré une diminution de ses niveaux de production et de sa productivité, nous pouvons considérer que le programme de subventions de modernisation constitue une mesure d'adaptation étant donné que l'industrie a connu un ralentissement soutenu de la croissance de la demande et de la production durant la majeure partie des années 70 et 80. Le programme d'aide financière a alors été mis en oeuvre pour inciter les entreprises à améliorer leur productivité et à devenir plus compétitives à l'échelle internationale. Bref, le programme a été conçu pour aider l'industrie des pâtes et papiers à s'adapter à l'évolution des conditions du commerce extérieur. Quant à savoir

si cet objectif a été atteint, c'est là une autre question à laquelle nous reviendrons.

Dans le chapitre 2, nous présentons les données et le contexte à partir desquels nous avons procédé à l'évaluation du programme de subventions à la modernisation dans l'industrie canadienne des pâtes et papiers. Les principales conclusions qui ressortent de cet aperçu sont les suivantes. Premièrement, tandis que l'industrie des pâtes et papiers s'est développée rapidement durant les années 60 et au début des années 70, on a observé un ralentissement de la croissance des exportations, de la production, de l'emploi, de l'investissement et de la productivité par la suite, soit entre 1973 et 1983.

Deuxièmement, contrairement à la croyance populaire, la pénurie de capital n'a pas été un facteur dans le ralentissement de la productivité. Les principales causes de cette léthargie sont plutôt la baisse de la demande et la hausse du prix de l'énergie. Troisièmement, le ralentissement de la croissance de la productivité, conjugué à l'escalade rapide des salaires, a contribué à une détérioration de la compétitivité internationale de l'industrie canadienne des pâtes et papiers, bien que la dépréciation du dollar canadien en monnaie américaine ait eu tendance à neutraliser partiellement ce recul dans le cas des exportations canadiennes à destination des États-Unis.

Quatrièmement, ni le ralentissement de la productivité ni l'érosion de la compétitivité internationale ne sont propres à l'industrie des pâtes et papiers. Ces phénomènes semblent en effet s'être manifestés dans pratiquement tous les secteurs au Canada. L'industrie des pâtes et papiers n'a pas été, non plus, la plus touchée par cette conjoncture. En outre, d'autres pays industriels avancés semblent avoir été aux prises avec les mêmes problèmes.

Cinquièmement, il ne faudrait pas conclure rapidement de l'exposé qui précède que le taux de rendement du capital investi dans le secteur des pâtes et papiers était faible. Au contraire, les données disponibles révèlent que l'industrie du papier et des produits connexes avait déjà amélioré sensiblement son taux de rendement quand le PMIPP a été mis en oeuvre. De plus, les usines de pâtes et papiers en Ontario et au Québec affichaient des taux de rendement supérieurs à ceux des entreprises du Sud des États-Unis, avec qui elles sont en concurrence directe.

Sixièmement, l'industrie canadienne des pâtes et papiers a été et demeure l'une des principales à bénéficier des subventions de l'État. Le taux d'imposition marginal effectif de cette industrie était le moins élevé de l'ensemble du secteur manufacturier, tandis que sa part des subventions au titre du développement régional a été la plus importante de ce secteur. En outre, l'industrie des pâtes et papiers a été la principale

bénéficiaire des subventions gouvernementales destinées aux financement des exportations.

Les circonstances qui ont mené à la création du programme de subventions de modernisation et les principales caractéristiques de ce programme sont décrites au chapitre 3. Aux prises avec le problème d'un ralentissement de la demande, les entreprises de pâtes et papiers ont demandé l'aide des deux paliers de gouvernement. Ces démarches ont abouti à la conclusion d'un accord de partage des frais entre le gouvernement fédéral et certaines provinces, lequel a débuté en 1979 et est demeuré en vigueur jusqu'en 1984. Dans le cadre de ce programme, l'industrie des pâtes et papiers a reçu environ 550 millions de dollars (courants) en subventions. Toutes les grandes régions productrices de pâtes et papiers, à l'exception de la Colombie-Britannique, ont participé au programme. L'Ontario et le Québec en ont été les principaux bénéficiaires, malgré le fait que ces deux provinces sont celles qui ont connu le ralentissement le plus faible de la production et de la croissance de la productivité durant la période 1974-1979. Le programme de subventions a profité à l'ensemble de l'industrie des pâtes et papiers dans l'est du pays. Seules quelques usines représentant environ 20 % de la capacité totale de production de pâtes et papiers dans l'est du Canada n'ont pas reçu de subventions. Environ 70 % à 75 % des subventions ont été versées pour des projets de modernisation, 15 % à des projets de lutte contre la pollution, le reste allant à des projets destinés à économiser l'énergie. Le programme

comportait également une disposition relative au contenu canadien, en vertu de laquelle les entreprises bénéficiaires des subventions étaient tenues d'acquérir leurs machines et leur matériel sur le marché intérieur.

Au moment où le programme de subventions a été mis en oeuvre, le gouvernement fédéral a fait valoir plusieurs raisons pour venir en aide à l'industrie des pâtes et papiers. Premièrement, l'industrie ayant subi une perte de compétitivité sur le plan international, on pensait qu'une injection de capital par l'entremise de subventions à la modernisation contribuerait à améliorer la productivité et à rétablir la compétitivité de l'industrie sur les marchés extérieurs. Mais comme le capital n'avait joué qu'un rôle secondaire dans le ralentissement de la productivité entre 1974 et 1980, il semble que l'optimisme manifesté à l'époque n'était pas justifié.

Un deuxième argument en faveur de l'octroi de subventions était que l'industrie des pâtes et papiers connaissait des mouvements cycliques. Un tel argument ne justifie cependant pas l'intervention de l'État parce que les effets cycliques sont de nature provisoire et ne nécessitent pas l'application de mesures correctives du genre des subventions à la modernisation.

Un troisième argument à l'appui de l'intervention gouvernementale était que les taux de rendement décroissants sur le capital investi permettaient difficilement aux entreprises de

pâtes et papiers d'investir dans la modernisation, la lutte contre la pollution et les mesures d'économie d'énergie. Cet argument est fondé sur les taux de rendement comptables et ne tient pas compte du coût d'option du capital. Toutefois, comme nous l'avons vu, les entreprises avaient déjà nettement amélioré leur rentabilité quand le PMIPP a été créé et, en Ontario du moins, elles avaient déjà entrepris d'importants investissements dans des projets de modernisation, de lutte contre la pollution et d'économie d'énergie.

Le chapitre 4 porte sur l'évaluation du programme de subventions. Il pose d'abord la question de savoir s'il y avait réellement un problème dans l'industrie des pâtes et papiers et, dans l'affirmative, si le PMIPP était l'outil d'intervention approprié. En vue de répondre à ces questions, le reste du chapitre est consacré à une analyse du bien-fondé de l'intervention gouvernementale ainsi que des diverses imperfections du marché qui pourraient avoir joué, en particulier celles qui ont pu se manifester sur les marchés de capitaux étant donné que le PMIPP était un programme de subventions de capital. La conclusion générale qui se dégage est que les marchés de capitaux fonctionnaient raisonnablement bien et qu'il n'y avait pas de raison impérieuse pour que le gouvernement intervienne avec un programme du genre du PMIPP. Nous avons aussi examiné le fait que plusieurs usines de pâtes et papiers sont situées dans des collectivités mono-industrielles et que le chômage provoqué par la fermeture d'une usine dans de telles circonstances peut comporter

des coûts sociaux élevés. On a fait valoir sur ce point qu'une subvention de nature temporaire peut parfois se justifier dans une telle situation en raison de l'effet de congestion qui peut en résulter sur les marchés du travail, mais il y a le risque qu'une subvention ait pour conséquence de nuire au processus d'adaptation. Nous avons conclu de notre analyse que, dans la plupart des cas, la solution à ces problèmes réside su côté des politiques d'adaptation du marché du travail axées sur la mobilité de la main-d'oeuvre et à l'égard desquelles l'État a un rôle légitime à jouer.

Le programme a été sévèrement critiqué dès sa mise en oeuvre. On prétendait souvent qu'il pénalisait les entreprises qui avaient fait des investissements à leurs propres frais et récompensaient celles qui avaient reporté leurs investissements à plus tard, dans l'espoir de recevoir des subventions de l'État. Certains ont mis en doute la nécessité d'octroyer de l'aide à un moment où la rentabilité était à la hausse dans l'industrie des pâtes et papiers. D'autres estimaient que le programme servirait à financer des projets qui auraient été entrepris même sans le versement de subventions. On a aussi critiqué l'imprécision des critères de sélection des projets, qui semblaient accorder une place excessive à la discrétion des fonctionnaires. Certains ont même remis en question le fondement juridique du programme de subventions. La Commission de réforme du droit était d'avis que l'autorité juridique en vertu de laquelle les subventions avaient été accordées était très vague. Le Bureau du Vérificateur

général a pour sa part signalé des irrégularités dans les procédures de paiement. Les fonds fédéraux devaient être versés en plusieurs tranches, en fonction du parachèvement de chaque étape du projet, mais les vérificateurs ont relevé des cas où l'aide fédérale avait été versée en un montant forfaitaire, au tout début du projet. Enfin, certains se préoccupaient des conséquences éventuelles du programme sur le taux d'utilisation de la capacité dans cette industrie. Étant donné le faible niveau d'utilisation de la capacité de production dans l'industrie vers la fin des années 70, on craignait que le programme n'entraîne un accroissement de la capacité excédentaire. Par ailleurs, la main-d'oeuvre était elle aussi mécontente en raison des pertes d'emploi qui pourraient résulter de la mise en application du programme.

Nous avons également analysé l'argument voulant que l'aide de l'État puisse contribuer à transformer une industrie non concurrentielle en une industrie capable de soutenir la concurrence dans l'avenir. Or, cet argument n'est pas davantage convaincant. En l'absence d'une intervention de l'État, certaines usines de pâtes et papiers auraient fermé leurs portes, tandis que d'autres se seraient modernisées à un rythme dicté par les forces du marché. En octroyant des subventions, l'État encourageait l'investissement à un rythme plus rapide que celui correspondant aux conditions du marché, ce qui risquait d'entraîner une capacité excédentaire et de faire chuter ultérieurement les prix et les profits. Il est donc tout aussi néfaste de forcer une industrie à

s'adapter aux changement économique plus rapidement que ne le dictent les forces du marché que de ne favoriser aucune adaptation. La principale conclusion qui ressort de notre examen est que les arguments qui pourraient justifier le PMIPP sont très faibles.

Dans la deuxième partie du chapitre 4, nous tentons de voir dans quelle mesure le PMIPP a atteint ses objectifs. Le premier objectif du programme était évidemment de favoriser la modernisation des usines de pâtes et papiers et de susciter un accroissement de leur compétitivité sur le marché international. Il était donc logique pour nous de commencer par évaluer l'incidence du programme sur la performance de l'industrie au chapitre des investissements. L'analyse empirique contenue dans le chapitre 4 révèle que le programme de subventions à la modernisation n'a pas eu de conséquences significatives sur la valeur totale des investissements des entreprises/bénéficiaires. En outre, les données indiquent que l'ampleur de l'effet a été limitée, ce qui laisse supposer que les subventions sont loin d'avoir entraîner des investissements d'une valeur équivalente. Comment peut-on expliquer que le programme n'ait pas eu une incidence significative ? Peut-être par l'absence de bien-fondé du programme. Une autre hypothèse serait que les entreprises bénéficiaires aient accru leurs investissements dans les activités liées aux pâtes et papiers au détriment de leurs autres investissements. Si tel fut le cas, l'accroissement de l'investissement total aura été nul, bien que l'investissement

dans les pâtes et papiers puisse avoir augmenté. Nous n'avons pas pu vérifier la validité de cette hypothèse à cause du manque de données. Mais c'est là une question qui mérite d'être approfondie.

Une des principales causes de l'insuccès du PMIPP se trouve dans la façon dont ce programme a été mis en oeuvre. Les politiques publiques peuvent être classées en trois catégories : les politiques à caractère général, les politiques propres à une industrie et les politiques propres à une entreprise. Le programme des subventions de modernisation appartient à la dernière catégorie puisqu'il était destiné à certaines entreprises en particulier dans l'industrie. Avant d'accorder une subvention, les pouvoirs publics doivent déterminer qui sont les producteurs marginaux. Plus précisément, le gouvernement doit établir quelles entreprises iraient de l'avant avec un projet d'investissement donné sans l'aide de l'État et quelles entreprises ne le feraient pas. Pour obtenir ces renseignements, on a souvent recours à un questionnaire. Le formulaire standard de demande de subvention à la modernisation exigeait de chaque entreprise des renseignements sur un certain nombre de points, notamment pour savoir si le requérant aurait entrepris le projet si la subvention ne lui était pas accordée. Une autre question portait sur le niveau d'aide gouvernementale requis pour réaliser le projet. Un des problèmes que soulève ce genre de questions est que le requérant est évidemment tenté de fausser l'information pour obtenir la subvention maximale. Cela étant dit, ce que le questionnaire peut

nous apprendre, au mieux, c'est si le projet aurait été entrepris sans subvention, autrement dit si l'investissement aurait constitué un apport net pour l'entreprise. Le questionnaire ne peut nous renseigner sur la possibilité que d'autres entreprises dans l'industrie ou dans d'autres secteurs réalisent le projet sans subvention, c'est-à-dire si l'investissement représente un apport net pour l'industrie et pour l'économie. L'apport net aux investissements dans l'économie aurait dû être le principal critère de décision. Mais, comme le questionnaire ne renseigne pas adéquatement sur cette question, la sélection des bénéficiaires a été laissée à la discrétion des fonctionnaires, ce qui augmentait les risques d'erreur. Les entreprises qui n'étaient pas efficientes furent subventionnées, provoquant la fermeture d'installations plus efficientes. Il est donc permis de douter sérieusement qu'un programme de subventions puisse susciter un accroissement additionnel des investissements.

Il ressort des trois études de cas examinées dans le chapitre 4 que les administrateurs du programme n'avaient même pas à leur disposition les renseignements demandés dans le questionnaire, si erronés soient-ils, pour prendre une décision relativement aux subventions. Dans plusieurs dossiers, les renseignements fournis étaient incomplets. Il n'est donc pas étonnant que pratiquement tous les requérants aient obtenu une subvention. Les études de cas révèlent que certaines entreprises avaient déjà achevé la modernisation de leurs usines et n'avaient pas véritablement besoin de subventions. Et, dans plusieurs cas, des usines qui

n'étaient pas rentables et qui avaient été mises en vente ont reçu des subventions relativement importantes en dépit de leur dossier peu reluisant.

L'une des questions examinées dans le chapitre 4 est celle de l'attribution des subventions. Si les subventions gouvernementales étaient accordées pour la modernisation des usines, alors les vieilles usines auraient dû recevoir une part plus importante des subventions. Or, l'analyse statistique ne montre pas de relation entre l'âge de l'usine et la taille de la subvention. De même, si l'un des objectifs du programme -- comme le percevaient la majorité des participants -- était la promotion de l'emploi, il y aurait dû y avoir un rapport significatif entre le montant de la subvention et la dépendance du marché du travail local à l'égard de l'usine de pâtes et papiers. Dans ce cas également, l'analyse statistique n'a pas permis de déceler une relation significative entre ces variables. En deux mots, les données laissent entendre que l'attribution des subventions n'a pas été déterminée par des considérations d'ordre économique. Nous n'avons pas analysé l'importance des facteurs autres qu'économiques dans l'attribution des subventions. Cet aspect de la question reste donc à étudier.

Une des caractéristiques du programme de subventions à la modernisation est qu'il renfermait une disposition relative au contenu canadien. Si elles en avaient eu le choix, les entreprises de pâtes et papiers auraient préféré acquérir leurs

machines et leur matériel de l'étranger pour trois raisons : une qualité supérieure, la fiabilité du service et le coût moins élevé. Toutefois, en raison des dispositions du PMIPP relatives au contenu canadien entre 80 et 85 % de la machinerie et du matériel ont été achetés auprès de fournisseurs canadiens. Dans certains cas, la proportion fut beaucoup plus élevée. Une telle insistance sur le contenu canadien a eu deux conséquences significatives. Premièrement, les principaux bénéficiaires du programme ont été les fabricants de machines et d'équipement destinés à l'industrie des pâtes et papiers plutôt que cette dernière proprement dite. Deuxièmement, les coûts de production dans l'industrie des pâtes et papiers ont augmenté au-delà du niveau qui aurait prévalu autrement, nuisant ainsi à la poursuite de l'un des objectifs du programme, celui d'améliorer la productivité de l'industrie et sa compétitivité sur le marché international.

En résumé, l'étude débouche sur cinq grandes conclusions. Premièrement, le programme de subventions à la modernisation n'était aucunement justifié. Deuxièmement, il n'a pas réalisé ses objectifs de modernisation des usines de pâtes et papiers et d'amélioration de la compétitivité internationale de cette industrie. Les données à notre disposition montrent que le programme n'a pas eu une incidence significative sur le niveau d'investissement des entreprises bénéficiaires. Troisièmement, l'attribution des subventions n'a pas été guidée par des considérations d'ordre économique. Quatrièmement, l'incidence du

programme de subventions sur l'investissement a été très faible, avec un coefficient inférieur à un, ce qui indique qu'un dollar de subvention n'a pas réussi à engendrer un dollar d'investissement nouveau. Cinquièmement, le programme a eu pour effet de profiter autant à l'industrie des machines servant à la fabrication de pâtes et papiers qu'à l'industrie des pâtes et papiers elle-même. Certains des tests statistiques sur lesquels sont fondées les conclusions qui précèdent sont contraints par certaines lacunes, notamment au niveau des données. Les constatations qui ressortent de l'étude doivent donc être considérées comme préliminaires. Toutefois, elles concordent de façon générale avec les renseignements que nous avons pu recueillir au cours de l'examen d'environ 95 % des dossiers des entreprises qui ont fait une demande de subvention. En ajoutant à cela les résultats qui se dégagent des trois études de cas que nous avons faites, l'ensemble des éléments que nous avons en main semble démontrer que le programme de subventions à la modernisation, qui était fondé sur une stratégie visant à canaliser des fonds uniquement vers certains projets ou à choisir les entreprise susceptibles de réussir, n'a tout simplement pas donnée les résultats attendus.

Ces conclusions n'étonneront pas les lecteurs qui sont au courant des travaux publiés sur les politiques d'adaptation, parce qu'une bonne partie des connaissances acquises dans ce domaine indique que les subventions de capital visant à encourager la modernisation sont en fait des politiques conçues pour maintenir le <u>statu quo</u> et non pour favoriser l'adaptation. Cela ne

signifie pas, toutefois, que l'État n'a aucun rôle à jouer dans le processus d'adaptation. Il peut, au contraire, favoriser le déplacement des ressources des secteurs peu productifs vers les secteurs à productivité élevée de plusieurs façons. Ainsi, le gouvernement peut chercher à supprimer certains des obstacles qui entravent la mobilité des facteurs. Pour ce qui est du capital, on peut éliminer ou modifier, par exemple, les politiques anticoalition indûment restrictives à l'égard des fusions d'entreprises, les restrictions qui s'appliquent aux prises de contrôle ou aux fusions impliquant des intérêts étrangers, les lois provinciales sur le commerce des valeurs mobilières qui imposent des conditions coûteuses dans le cas des offres publiques d'achat (en exigeant qu'une "offre complémentaire" soit faite aux autres actionnaires) ainsi que les politiques fiscales qui restreignent la possibilité de réclamer les pertes cumulées par les entreprises qui ont fait l'objet d'une prise de contrôle.

En ce qui concerne la main-d'oeuvre, de nombreux pays, y compris le Canada, ont mis au point des programmes qui ont pour effet de compenser partiellement les coûts sociaux et privés de la mise en chômage des travailleurs excédentaires. Le fait de répartir entre les membres de la société les coûts d'adaptation à l'avantage d'atténuer la résistance de la main-d'oeuvre aux changements d'ordre structurel; cette stratégie a donné de bons résultats dans plusieurs pays. Le Canada a aussi eu recours à des politiques spécifiques d'adaptation à l'intention des travailleurs dans les secteurs de la chaussure, du textile, des mines de charbon et de

l'automobile, mais ces politiques n'ont connu que des succès mitigés principalement en raison de leurs critères d'admissibilité rigoureux et du faible niveau des prestations. L'Allemagne de l'Ouest est l'un des pays où les politiques d'adaptation de la main-d'oeuvre ont été les plus efficaces. Ce succès s'explique principalement par les caractéristiques suivantes[1] : premièrement, la portée des programmes est universelle, ce qui évite à l'État d'établir des critères d'admissibilité complexes; deuxièmement, les travailleurs en chômage qui ne se recyclent pas sont sévèrement pénalisés par le système; troisièmement, il existe une nette séparation entre le programme d'aide aux travailleurs en chômage dans les secteurs aux prises avec des déclins cycliques et le programme d'aide aux travailleurs en chômage dans les secteurs subissant un déclin structurel. Par conséquent, il est peu probable que les travailleurs en chômage dans les secteurs en difficulté cyclique entreprennent une formation coûteuse dont ils n'ont pas besoin, ou que des travailleurs hautement spécialisés qui se retrouvent en chômage dans les secteurs connaissant un déclin structurel ne se qualifient pas pour bénéficier d'un programme de recyclage. Voilà certains aspects de la question de l'adaptation de la main-d'oeuvre que le Canada devrait envisager pour améliorer les mesures déjà en place.

NOTES

1 Michael Trebilcock, The Political Economy of Economic Adjustment: The Case of Declining Sectors, University of Toronto Press, Toronto, 1986, chapitre 8, pages 271-291.